




3 1761 11555191 3

CA1
FN1
-81B75

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115551913>

The Budget in More Detail

Tabled in the House of Commons
by the Honourable Allan J. MacEachen
Deputy Prime Minister and Minister of Finance

November 12, 1981

CAI
FN 1
- 81B75

The Budget in More Detail

Tabled in the House of Commons
by the Honourable Allan J. MacEachen
Deputy Prime Minister and Minister of Finance

November 12, 1981



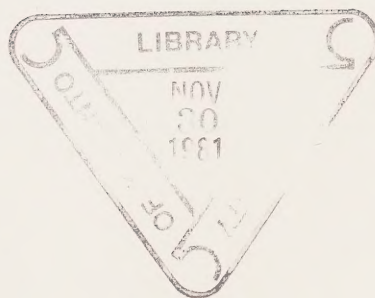
Department of Finance
Canada

Ministère des Finances
Canada

The Budget in More Detail

Tabled in the House of Commons
by the Honorable Allan Rock
Budget Prime Minister and Minister of Finance

November 12, 2003



Preface

The tax measures, expenditure plans and projections of the government's fiscal position which make up the budget are large and complex subjects which cannot be covered at all fully in the budget speech. Thus, the following document has been prepared in order to provide Parliament and the public with a fuller explanation of the government's fiscal, expenditure and tax strategies and with the information required for a more complete understanding of the government's fiscal situation.

The document describes the overall fiscal plan and the expenditure plan by envelope in some detail. It reviews the set of measures being taken to ease the burden of high interest rates. The specific changes in personal, corporate and sales taxation and in tariffs which are being introduced are set out, and related to the major tax system objectives being pursued. Complete technical information on the tax measures is contained in the separate volume of supplementary information and Notices of Ways and Means motions.

Information is provided on government revenues, non-budgetary transactions and financing, including the impact on revenues of the recent energy agreements. The impacts of developments which affect the interpretation of the government's accounting statements, such as the change in the status of Canada Post, are also explained.

The Minister of Finance

Table of Contents

I. The Overall Fiscal Plan	1
Deficits	1
Revenues	5
Expenditures	6
Comparison with the October 1980 Fiscal Plan	6
II. Measures to Ease the Burden of High Interest Rates.....	11
Small Business.....	12
Farmers.....	12
Mortgage Renewals	12
Rental Sector	14
III. The Expenditure Plan by Envelope	15
Economic Development	19
Energy.....	20
Social Affairs	21
Justice and Legal	22
Services to Government	23
Parliament	24
Defence	24
External Affairs	25
Fiscal Arrangements.....	25
Central Reserve and Lapse	26
General Overhead Reductions	27
Public Debt Charges.....	27
IV. Tax Measures	29
Basic Policy Objectives	29
Tax Rate Reductions and Indexing.....	31
Tax Expenditures Cutbacks for Individuals	34
Enrichment of Selective Tax Relief	41
Corporate Tax Measures	41
Small Business.....	43
Other Corporate Measures	46
Federal Sales Tax	48
Revenue Impact of the Major Tax Measures.....	49
V. Other Budget Measures	53
Customs Tariff	53
Unemployment Insurance Rates	53
VI. Total Budgetary Revenues by Major Source	55
Oil and Gas Production Revenues	55
Summary of Total Budgetary Revenues by Major Source.....	60

VII. Non-Budgetary Transactions.....	63
Specified Purpose Accounts	63
Other Non-Budgetary Transactions	63
VIII. The Financing of the Deficit	65
IX. Supplementary Accounting Statements	69
Accounting Impacts of the Change in the Organizational Status of Canada Post	69
The Fiscal Projections on a National Accounts Basis	70

List of Tables

1.1	The Fiscal Plan, Government of Canada Summary Statement of Transactions	3
1.2	Summary Table, Federal Government Budget Balances and Debt, 1972-73 to 1985-86	4
1.3	Budgetary Revenues, Expenditures, Deficit and Financial Requirements Expressed as Percentages of GNP	5
1.4	The October 1980 and November 1981 Fiscal Plans on a Comparable Basis	8
3.1	Summary of Total Outlays.....	16
3.2	The Expenditure Plan by Envelope	16
3.3	Summary of Energy Exenditures	21
3.4	Summary of Social Affairs Expenditures.....	22
3.5	The Canada Post Deficit (Crown Corporation Basis)	23
3.6	The External Affairs Envelope.....	25
4.1	Proposed 1982 Federal Marginal Tax Rates	32
4.2	Federal Tax Impact of Cutbacks in Tax Expenditures and Reductions in Marginal Tax Rates, 1982 Taxation Year	33
4.3	Estimates of Federal Tax Impact of the Budget Measures, Including Indexing and the Federal Tax Cut, 1982 Taxation Year..	34
4.4	Comparison of Federal Sales Tax on Domestic Products and Imports.....	49
4.5	New Tax Measures with Major Impacts on Revenue Growth	50
4.6	Estimated Increase in Provincial and Territorial Revenues from Tax Changes Proposed in the Budget.....	51
6.1	Federal Oil and Gas Production Revenue Collections on a Public Accounts Basis.....	56
6.2	Impact of the Agreements on Federal Revenues (Calendar Year Accruals)	58
6.3	Differences Between the November 1981 Budget Projection and the October 1980 Budget Projection	59
6.4	Budgetary Revenues	60
7.1	Specified Purpose Accounts.....	64
7.2	Other Non-Budgetary Transactions.....	64
8.1	Financial Requirements and Sources of Financing	65

8.2	Government of Canada Direct Debt Outstanding Payable in Canadian Currency	68
9.1	Conversion of Canada Post from a Departmental to a Crown Corporation Basis.....	70
9.2	Government of Canada Public Accounts Presentation Summary Statement of Transactions (Canada Post as a Crown Corporation)	70
9.3	Government of Canada Revenues and Expenditures, National Accounts Basis.....	72
9.4	Fiscal Projections, National Accounts and Public Accounts Comparison.....	72
9.5	Government of Canada Summary, Extended National Accounts Presentation	73
9.6	Government of Canada Revenues, Public Accounts and National Accounts Reconciliation	73
9.7	Government of Canada Expenditures, Public Accounts and National Accounts Reconciliation	74
9.8	Government of Canada Non-Budgetary Transactions, Public Accounts and Extended National Accounts Reconciliation	74

I. The Overall Fiscal Plan

This chapter provides a description and analysis of the projected course of the deficit, and of the contributions of revenue increases and expenditure restraint to deficit reduction, in the current overall fiscal plan. The increase in the level of the deficit which occurred between 1974-75 and 1980-81 is also reviewed briefly to provide perspective on the current strategy. A comparison of the fiscal position now projected with that projected in the October 1980 budget concludes the chapter.

The projected levels of the government's revenues, expenditures and non-budgetary transactions, under the new fiscal plan, are set out in Table 1.1. For comparability over time, the figures for all years in the table treat the revenues and expenditures of Canada Post as if this agency had Crown corporation status throughout the period. The fiscal projections are based on the economic assumptions set out in a companion budget paper.⁽¹⁾

Deficits

The deficit this year is now expected to be lower than the level projected in the October 1980 budget; relative to the size of the economy, it is significantly lower than the peak level of 1978-79. With the tax measures and expenditure plan announced in this budget, the government's budgetary deficit and financial requirements will be cut sharply in 1982-83 and decline further in 1983-84. They are projected to remain approximately constant as percentages of gross national product (GNP) in the remaining years of the fiscal plan.

The budgetary deficit will be cut by some \$2.9 billion to \$10.5 billion in 1982-83. As a percentage of GNP, the deficit would decline from 4.0 per cent in 1981-82 to 2.8 per cent in 1982-83 and to 1.9 per cent by 1985-86. The ratios to GNP from 1982-83 on are lower than in any year from 1975-76 to 1980-81, and compare with a peak ratio of 5.3 per cent reached in 1978-79. Since 1975-76, the levels of the deficit have been adding to the government's net debt outstanding at a rate which has caused debt to grow more rapidly than GNP (see Table 1.2). High rates of growth of debt have combined with a general upward trend in interest rates to cause public debt costs to grow much more rapidly than total outlays and thus to absorb a growing share of government spending. The 1982-83 deficit will give rise to an increase of 11 per cent in net debt; this will be the first year since 1975-76 in which debt has increased less rapidly than GNP. Growth in debt is projected to continue to decline over the remaining years of the fiscal plan.

⁽¹⁾ The revenue and expenditure projections in the fiscal plan assume that payment of Petroleum Incentive Program grants, and of the rebate of certain oil export charge revenues to the producing provinces, commences in 1981-82. These payments could be delayed if the Energy Security Act does not receive Parliamentary approval by March 31, 1982.

Financial requirements, excluding foreign exchange transactions, are less than the budgetary deficit throughout the period of the fiscal plan due to the net source of funds provided by non-budgetary transactions. The largest single non-budgetary source of funds is the build-up of balances in public service superannuation accounts. Financial requirements are reduced by \$3.2 billion in 1982-83 to a level of \$6.6 billion, the lowest dollar level since 1976-77. The government will thus be borrowing a substantially smaller share of the funds available through domestic credit markets, and will thereby relieve one source of pressure on interest rates and make additional room available for other borrowers.

Financial requirements do not include direct market borrowings by agent Crown corporations, which are expected to be of the order of \$1.5 billion in 1981-82. However, such borrowings are expected to grow only moderately over the period of the fiscal plan; thus total borrowing by the government and its agencies is expected to show the same general profile as government financial requirements.

Another measure of the deficit, the federal government balance on the national income and expenditure accounts basis, also declines substantially over the period covered by the fiscal plan. It was \$9.9 billion in 1980-81, is expected to fall to \$7.4 billion in 1981-82 and to \$6.6 billion in 1982-83, and is projected to be reduced further to \$5.0 billion by 1985-86. (See Table 1.2 and Chapter IX for a reconciliation of differences between the national accounts deficit and financial requirements.)

In addition to strengthening the anti-inflationary contribution of fiscal policy and lessening pressure on interest rates, the fiscal plan will put the federal government in a strong financial position. The pressure of growing public debt charges will be much reduced. The government will be well within prudent borrowing limits and a reserve capacity to respond to economic or other national difficulty, should circumstances so demand, will be ensured.

It is important to recognize the factors underlying the build-up of the budgetary deficit and financial requirements which occurred in the latter half of the 1970s. In 1974-75, financial requirements were \$2.1 billion or 1.4 per cent of GNP. In the following years the government introduced a series of tax reductions, over and above the automatic reductions resulting from indexation, which significantly reduced the share of GNP taken by the federal government as tax revenue. The ratio of budgetary revenues to GNP fell from 18.7 per cent in 1974-75 to 15.7 per cent in 1980-81 (see Table 1.3). Of this 3 percentage point decline, seven-tenths of a percentage point may be attributed to the transfer of tax points to the provinces. Budgetary expenditures increased at a relatively high rate from 1974-75 to 1975-76. Subsequently, expenditures were restrained as a matter of policy to an average growth rate slightly below that of GNP. This is reflected in the decline in the ratio of budgetary expenditures to GNP from 21.2 per cent in 1975-76 to 20.0 per cent in 1980-81.⁽²⁾ The reductions in cash transfers to provinces which are equal to 0.3 per cent of GNP, and which occurred under the established programs financing (EPF) arrangements that

⁽²⁾ Over this period, government expenditure targets have been set in terms of a broader measure, "total outlays", which is the sum of budgetary expenditures and non-budgetary loans, investments and advances. This measure declined relative to GNP from 22.9 per cent in 1975-76 to 20.2 per cent in 1980-81.

Table 1.1
The Fiscal Plan
Government of Canada
Summary Statement of Transactions⁽¹⁾

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
	(millions of dollars)					
Budgetary transactions						
Revenues	45,398	54,310	64,960	74,525	82,655	91,745
Expenditures	-58,066	-67,650	-75,450	-84,075	-92,635	-101,950
Surplus or deficit (—)	-12,668	-13,340	-10,490	-9,550	-9,980	-10,205
Non-budgetary transactions						
Loans, investments and advances	-523	-650	-850	-1,075	-1,265	-1,350
Specified purpose accounts	2,781	3,720	3,550	3,910	4,705	5,420
Other transactions	293	495	1,205	1,170	560	-230
Net source or requirement (—)	2,551	3,565	3,905	4,005	4,000	3,840
Financial requirements (excluding foreign exchange transactions)	-10,117	-9,775	-6,585	-5,545	-5,980	-6,365
Total outlays	58,589	68,300	76,300	85,150	93,900	103,300
Percentage growth	13.0	16.6	11.7	11.6	10.3	10.0
Percentage of GNP	20.2	20.6	20.2	19.7	19.4	19.2
Total outlays (excluding public debt charges)	47,902	53,605	59,535	67,135	74,540	83,025
Percentage growth	10.6	11.9	11.1	12.8	11.0	11.4
Percentage of GNP	16.5	16.2	15.7	15.5	15.4	15.5
Budgetary revenue						
Percentage growth	16.6	19.6	19.6	14.7	10.9	11.0
Percentage of GNP	15.7	16.4	17.2	17.3	17.1	17.1
Budgetary deficit						
Percentage of GNP	-4.4	-4.0	-2.8	-2.2	-2.1	-1.9
Financial requirements (excluding foreign exchange transactions)						
Percentage of GNP	-3.5	-3.0	-1.7	-1.3	-1.2	-1.2

⁽¹⁾ For comparability, budgetary revenues and expenditures for 1980-81 and 1981-82 are adjusted to treat Canada Post revenues and expenditures as if this agency were under Crown corporation status throughout the period. The budgetary deficit and financial requirements are unaffected as a result of these adjustments.

accompanied the transfer of tax points, provided some relief from pressures on expenditure growth but this was more than offset by growth in public debt charges. Thus, for the period from 1974-75 to 1980-81, the bulk of the increase in the ratio of the deficit to GNP is accounted for by major tax reductions which substantially reduced the ratio of federal revenues to GNP.

The tax reductions and deficit increase were intended to provide stimulus to the economy during a period of weak growth, and undoubtedly contributed to insulating Canada to some degree from the slowdown in the world economy of 1974 and 1975 and to strengthening the recovery in 1978 and 1979.

However, experience has shown that the inflation problem is more severe than earlier anticipated and must be given priority if the basis for sustained economic

Table 1.2

**Summary Table, Federal Government Budget Balances and Debt,
1972-1973 to 1985-86**

Fiscal year	Budgetary surplus or deficit (—)		Financial requirements (excluding foreign exchange transactions)		National accounts surplus or deficit (—)		Net federal debt	
	(millions of dollars)	(percentage of GNP) ⁽¹⁾	(millions of dollars)	(percentage of GNP) ⁽¹⁾	(millions of dollars)	(percentage of GNP) ⁽¹⁾	(millions of dollars)	(percentage of GNP) ⁽¹⁾
Actual								
1972-73	— 999	— 0.9	— 1,308	— 1.2	— 198	— 0.2	19,810	18.8
1973-74	— 1,384	— 1.1	— 1,517	— 1.2	186	0.1	21,194	17.2
1974-75	— 1,733	— 1.2	— 2,139	— 1.4	— 47	— 0.0	22,927	15.5
1975-76	— 5,463	— 3.3	— 4,774	— 2.9	— 3,918	— 2.3	28,390	17.2
1976-77	— 6,210	— 3.3	— 5,548	— 2.9	— 4,228	— 2.2	34,600	18.1
1977-78	— 10,289	— 4.9	— 8,449	— 4.0	— 9,393	— 4.4	44,889	21.5
1978-79	— 12,226	— 5.3	— 11,113	— 4.8	— 9,625	— 4.1	57,115	24.8
1979-80	— 11,480	— 4.4	— 10,445	— 4.0	— 9,315	— 3.6	68,595	26.2
1980-81	— 12,668	— 4.4	— 10,117	— 3.5	— 9,864	— 3.4	81,263	28.0
Projected								
1981-82	— 13,340	— 4.0	— 9,775	— 3.0	— 7,360	— 2.2	94,603	28.6
1982-83	— 10,490	— 2.8	— 6,585	— 1.7	— 6,560	— 1.7	105,093	27.8
1983-84	— 9,550	— 2.2	— 5,545	— 1.3	— 4,940	— 1.1	114,643	26.6
1984-85	— 9,980	— 2.1	— 5,980	— 1.2	— 5,530	— 1.1	124,623	25.8
1985-86	— 10,205	— 1.9	— 6,365	— 1.2	— 5,030	— 0.9	134,828	25.1

⁽¹⁾ Percentage of GNP for calendar year ending three months before the end of the relevant fiscal year.

growth, financial stability, and continued social progress is to be preserved and strengthened. These considerations, together with the need to strengthen the federal government's financial position to ensure effective national economic leadership, underlay the strategy of steady deficit reduction adopted in the October 1980 budget. This strategy is being accelerated in the current fiscal plan.

With the anticipated slowing in growth in the economy, and with the current surge in interest costs, deficit reduction is not easily achieved. As every economic unit — from the family to the government — knows, reducing a deficit involves difficult adjustments. For a government, the difficulty takes the form of having to take actions with respect to revenues and expenditures which are likely to be unpopular. Taxes have to be raised, but the funds cannot be used to introduce popular new programs. Expenditures are restrained but the savings cannot be used to cut taxes. This period of adjustment must be accepted, however, if Canada is not to be saddled indefinitely with a high federal deficit.

As already noted, the decline in the deficit to be achieved in the fiscal plan is substantial: the budgetary deficit will be lowered from a level of 4.0 per cent of GNP this year, to 2.8 per cent of GNP in 1982-83 and to a projected 1.9 per cent of GNP in 1985-86. Strong growth in revenues relating to oil and gas production greatly assists deficit reduction, but some increases in general taxes, and strict restraint in expenditures to ensure that total outlays increase at a slower pace than GNP, have also been required.

Revenues

Strong projected growth in tax revenues on oil and gas production over the next several years is a key feature of the current fiscal plan, as it was of the October 1980 budget. The revenues currently projected, based on the price and taxation provisions of the recently concluded energy agreements, are some \$700 million lower in 1981-82, and some \$900 million higher in 1982-83, than the comparable revenues in the October 1980 budget. The gains in these revenues relative to last year's fiscal plan are larger in subsequent years. In the current plan, oil and gas production revenues are projected to grow from a level of \$4.6 billion (1.4 per cent of GNP) in 1981-82, to \$8.3 billion (2.2 per cent of GNP) in 1982-83, and to \$15.1 billion (2.8 per cent of GNP) by 1985-86.

The tax measures introduced in the budget will help achieve substantial deficit reduction over the next two years before the full build-up in energy revenues is obtained. They are estimated to increase federal tax collections by \$1.4 billion in 1982-83, and by \$2.1 billion in 1983-84. As some of the measures are temporary, and as some have greater impact initially than in the longer run, the net additional revenues from these further tax measures decline after 1983-84 to an estimated \$1.2 billion in 1985-86.

With the gains from oil and gas production revenues and the further tax measures, the ratio of total budgetary revenues to GNP will increase to 17.2 per cent in 1982-83 and remain at about this ratio throughout the period of the fiscal plan. This ratio remains appreciably below the 1974-75 level, and indicates that the overall burden of taxation has not been raised back to the level prevailing in the earlier low deficit period.

Table 1.3
Budgetary Revenues, Expenditures, Deficit and
Financial Requirements Expressed as Percentages of GNP⁽¹⁾

	1974-75	1975-76	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Budgetary revenues	18.7	17.9	15.7	16.4	17.2	17.3	17.1	17.1
Budgetary expenditures	-19.9	-21.2	-20.0	-20.5	-19.9	-19.5	-19.2	-19.0
of which:								
public debt charges	(-2.2)	(-2.4)	(-3.7)	(-4.4)	(-4.4)	(-4.2)	(-4.0)	(-3.8)
Budgetary deficit	-1.2	-3.3	-4.4	-4.0	-2.8	-2.2	-2.1	-1.9
Financial requirements (excluding foreign exchange transactions)	-1.4	-2.9	-3.5	-3.0	-1.7	-1.3	-1.2	-1.2

⁽¹⁾ All figures are adjusted to treat Canada Post revenues and expenditures as if this agency had been a Crown corporation throughout the years covered.

Expenditures

The importance attached by the government to social, regional and international objectives, and to the vital positive role which must be played by government in economic development and energy, has ruled out the pursuit of deficit reduction through a drastic scaling down of the size of government expenditures relative to the economy. However, strict restraint over expenditure growth plays a key role in achieving deficit reduction.

Outlays, and outlays excluding public debt charges, are held well below projected GNP growth in 1982-83. As is set out more fully in Chapter III on the expenditure plan, this has been achieved through restricting most areas of federal expenditure to growth at below the trend rate of GNP increase, although energy, defence and foreign aid have been allowed to increase more rapidly. In addition, as announced in the October 1980 budget, transfers to provinces under EPF arrangements are being reduced relative to the levels which would have resulted under continuation of the 1977-82 arrangement. This also helps reduce expenditure growth in 1982-83. After 1982-83, the fiscal plan provides that outlays excluding public debt charges will increase approximately in line with GNP. Given the modest growth in the economy projected for this period, this guideline will allow little room for net new expenditures. In most areas any significant new initiatives will have to be financed through reductions in existing programs.

Beyond the current fiscal year, lower deficits and the assumed downward trend in interest rates cause a dramatic turnaround in the growth of public debt charges from the average increase at a rate in excess of 20 per cent experienced in the five years to 1980-81 and the 38-per-cent increase expected in 1981-1982. Public debt charges are expected to increase by less than 15 per cent in 1982-1983, and at an average rate of less than 7 per cent in the following three years. This low increase in public debt charges holds the growth in total outlays below the projected growth in GNP after 1982-1983.

Comparison with the October 1980 Fiscal Plan

The October 1980 fiscal plan called for the budgetary deficit to fall from \$14.2 billion in 1980-81 to \$13.7 billion in 1981-82, and to \$11.8 billion in 1983-84. The decline in financial requirements (excluding foreign exchange transactions) was projected to be somewhat steeper, with a reduction from \$12.2 billion in 1980-81 to \$11.0 billion in 1981-82, and to \$7.2 billion in 1983-84. The actual deficit and financial requirements for 1980-81 were some \$1.5 billion and \$2.0 billion lower, respectively, than anticipated last October. The current fiscal plan is intended to hold the deficit and financial requirements to levels significantly below last year's targets in the current and following years (see Table 1.4).

The conversion of Canada Post to Crown corporation status does not, in itself, affect the balance of the government's revenues and expenditures or the government's financial requirements, but it does mean that the revenue and expenditure levels in the current fiscal plan, presented in the preceding section, are not directly comparable with the revenues and expenditures in last year's

plan. Given the new status of Canada Post, postal revenues and expenditures are no longer included in the government's total revenues and expenditures; instead, budgetary expenditures now include the subsidy to cover the projected Canada Post deficit over the period until self-sufficiency is attained (see Chapter IX). In order to permit comparison with last year's fiscal plan, an adjusted presentation of the historical and projected figures in the current plan has been prepared. This presentation treats projected postal revenues and expenditures as if Canada Post were still operating as a government department, with projected postal revenues included in total budgetary revenues and projected postal expenditures included in total budgetary expenditures. Figures for the current fiscal plan in the following discussion and in Table 1.4 are on this adjusted basis.

Higher than anticipated revenues, largely reflecting a stronger than expected economy, were the most important factor causing the budgetary deficit and financial requirements for 1980-81 to be lower than projected in last October's fiscal plan. In addition, outlays excluding public debt charges were \$0.5 billion below the ceiling set in the October 1980 plan, and total outlays were \$0.3 billion lower than projected.

The greater strength in the economy and in revenues has continued into the current year. However, on the expenditure side the surge in interest rates is now expected to cause public debt charges to be some \$2.3 billion higher than anticipated last October. As indicated in the October 1980 budget, the government is prepared to accept short-run deviations above or below the planned level of total outlays as a result of divergences of public debt charges from an original forecast. With a 37.5-per-cent growth in public debt charges, total outlays grow at the high rate of 16.3 per cent. Outlays excluding public debt charges grow at an 11.7-per-cent rate, and are being held \$0.5 billion below the target for 1981-82 set in last October's plan, in part through reductions in spending in the energy and western development fund areas.

The forecast budgetary deficit for 1981-82 of \$13.3 billion is \$0.4 billion below the October 1980 budget target. Non-budgetary sources of funds higher than anticipated last year, in combination with the lower budgetary deficit, give rise to a current forecast for 1981-82 financial requirements of \$9.8 billion which is \$1.2 billion below the level expected last October, and \$0.3 billion below the outcome for 1980-81.

Looking forward, the government has faced growing pressures on program costs from the higher rates of inflation now expected relative to those forecast last October. The defence program has been affected by especially rapid escalation in costs and the defence allocation has had to be increased by some \$700 million in 1982-83 and \$1 billion in 1983-84 relative to last year's plan. Federal transfers to the provinces under the proposed new equalization arrangement will also show above-average percentage increases relative to the amounts allowed in last year's plan.

On the other hand, savings and changes in priorities resulting from the energy agreements have made it possible to scale back current spending in the areas of energy and the western development initiatives by close to \$1 billion in both 1982-83 and 1983-84. With these reductions, and through a general tightening

Table 1.4
The October 1980 and November 1981 Fiscal Plans on a Comparable Basis⁽¹⁾

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84
	(millions of dollars)			
The October 1980 Fiscal Plan				
Budgetary transactions				
Revenues	45,200	52,935	61,600	69,420
Expenditures	-59,350	-66,640	-73,725	-81,215
Surplus or deficit (—)	-14,150	-13,705	-12,125	-11,795
Non-budgetary transactions				
Loans, investments and advances	-600	-985	-1,000	-1,060
Specified purpose accounts	2,087	3,153	3,723	4,460
Other transactions	508	557	987	1,240
Net source or requirement (—)	1,995	2,725	3,710	4,640
Financial requirements (excluding foreign exchange transactions)	-12,155	-10,980	-8,415	-7,155
Total outlays	59,950	67,625	74,725	82,275
Percentage growth	13.2	12.8	10.5	10.1
Percentage of GNP ⁽²⁾	21.1	21.5	20.8	20.3
Total outlays (excluding public debt charges)	49,550	55,275	60,350	66,075
Percentage growth	11.5	11.6	9.2	9.5
Percentage of GNP ⁽²⁾	17.5	17.5	16.8	16.3
The November 1981 Fiscal Plan				
Budgetary transactions				
Revenues	46,507	55,437	66,717	76,678
Expenditures	-59,175	-68,777	-77,207	-86,228
Surplus or deficit (—)	-12,668	-13,340	-10,490	-9,550
Non-budgetary transactions				
Loans, investments and advances	-523	-650	-850	-1,075
Specified purpose accounts	2,781	3,720	3,550	3,910
Other transactions	293	495	1,205	1,170
Net source or requirement (—)	2,551	3,565	3,905	4,005
Financial requirements (excluding foreign exchange transactions)	-10,117	-9,775	-6,585	-5,545
Total outlays	59,698	69,427	78,057	87,303
Percentage growth	12.7	16.3	12.4	11.8
Percentage of GNP	20.6	21.0	20.6	20.2
Total outlays (excluding public debt charges)	49,011	54,732	61,292	69,288
Percentage growth	10.3	11.7	12.0	13.0
Percentage of GNP	16.9	16.5	16.2	16.0

⁽¹⁾ The October 1980 fiscal plan is as published in the October 28, 1980 budget, except that the division between "Specified purpose accounts" and "Other transactions", within the non-budgetary transactions category, is not identical to the division between "Annuity, insurance and pension accounts" and "Other transactions" published last year. See Chapter VII. The figures shown for the November 1981 fiscal plan differ from those in Table 1.1 in that postal operations are treated on the "old" basis throughout, to permit ready comparison with last year's plan.

⁽²⁾ As a percentage of GNP forecast in the October 1980 budget.

of expenditure restraint, the new fiscal plan will hold the upward revision of outlays, excluding public debt charges and measured on a basis comparable to last year's fiscal plan, to \$0.9 billion in 1982-83 and to \$3.2 billion in 1983-84. These represent increases of 1.6 per cent and 4.9 per cent respectively, from the October 1980 planned levels of outlays excluding public debt charges. In comparison, the level of the consumer price index (CPI) is now expected to be 4.9 per cent and 6.2 per cent higher in these two years than projected last October.

While the dollar target for outlays excluding public debt charges has had to be adjusted upwards, the adjustments have thus been held to smaller percentages than the upward revisions to the general price level. The GNP is also now expected to be appreciably higher than projected last October, and outlays excluding public debt charges will represent a lower proportion of GNP in each year from 1981-82 through to 1983-84, the final year of the preceding fiscal plan.

Public debt charges have had to be revised upwards substantially, by \$2.4 billion in 1982-83 and \$1.8 billion in 1983-84. This adds to the amount by which planned total outlays now exceed the levels projected last year. However, as a percentage of GNP, total outlays are also below the levels in last year's plan.

While the higher levels of current dollar GNP cause revenues to be up substantially from last year's projections, the additional amounts of general revenues would not have been sufficient to offset the higher public debt charges and the increase in the dollar levels of outlays excluding public debt charges. Achievement of the lower deficits now targetted has thus required the additional revenues resulting from the energy agreements, and the tax increases introduced in this budget. Tax revenues on oil and gas production are now expected to be some \$900 million higher in 1982-83 and \$1.5 billion higher in 1983-84 than in last October's budget.⁽³⁾ As noted in the earlier general discussion of the fiscal plan, tax increases in this budget will add an estimated \$1.4 billion to revenues in 1982-83 and \$2.1 billion in 1983-84.

The net result of forecast changes and policy actions affecting both revenues and expenditures has been to achieve reductions in the projected levels of the budgetary deficit and of financial requirements, from those in last year's plan, of close to \$2 billion in both 1982-83 and 1983-84. Both measures of the deficit show the generally declining profiles set forth as a target last year, but from the lower starting levels now expected to be achieved in 1981-82.

⁽³⁾ See Chapter VI for more detailed discussion.

II. Measures to Ease the Burden of High Interest Rates

One of the fundamental themes of this budget is that inflation is the most serious economic problem facing the country, and that its most painful recent manifestation has been the increase of interest rates to unprecedented levels. They reached peak levels late this summer. The Bank Rate reached a peak of 21.24 per cent. The prime lending rate of the chartered banks reached 22.75 per cent. The five-year mortgage rate reached 21.75 per cent. Yields on long-term government securities reached 18.14 per cent.

These very high interest rates placed severe burdens on all borrowers, although it should also be recognized that savers were able to obtain a return on their money which more than compensated them for the erosion of its real value by inflation. The impact was evident on the government itself, with public debt charges forecast to be up by 37.5 per cent this fiscal year over last fiscal year. The cost of capital investment and inventories was sharply increased for all businesses. But the impact was particularly acute on small businesses, farmers and householders faced with the need to renew their mortgages at much higher interest rates.

The fundamental response of the government to the interest rate problem has been the basic deficit-reduction strategy of this budget. By tightening fiscal policy and reducing the deficit even more than had been planned a year ago, the government is strengthening the overall thrust of its anti-inflation strategy and relieving the burden which would otherwise fall upon the Bank of Canada. In recent weeks there has been some decline in interest rates, amounting to about 4 percentage points for short-term rates. The mortgage rate has fallen below 20 per cent. The government is confident that its policy will gradually bring down the rate of inflation and that this will be reflected in further declines of interest rates.

At the same time, the government recognizes that it has an obligation to provide some relief to those most affected during this transition period. Some general relief will be provided by the changes in the personal income tax announced in this budget. But more specific relief is required for those groups most affected, and this is being provided in part through tax measures and in part through new expenditure programs. The government has decided to allocate \$400 million to be used in financing a number of measures designed to ease the burden of high interest rates on those in financial distress. Half of this sum will be allocated immediately to assistance programs for this year and next year, while the remainder will be held in reserve to be used if acute problems persist after next year.

Small Business

The present provisions relating to small business development bonds (SBDBs) are scheduled to expire at the end of this year. The government has decided to extend them for a further year in modified form, tailored to meet the particular problems created by very high interest rates for small businesses. The preferred tax treatment will apply to that portion of the interest rate which is in excess of 6 per cent. It will only be available to firms in financial difficulty. But it will be extended to unincorporated small businesses, in contrast to the present system which is available only to small corporations. (Chapter IV contains further discussion of the SBDB provisions.)

Farmers

The government recognizes that the current level of interest rates is having a serious effect on some parts of the agricultural sector. Especially hard hit have been farmers with large debts, who are now having difficulty in meeting their debt charges because of the combined effect of depressed market prices for their products and rising input costs.

Farmers will benefit from the extension of the SBDB (see Chapter IV). In addition, they will be assisted by a special loan and interest rebate program to be administered by the Farm Credit Corporation (FCC). This special program is being designed for those farmers who would be unable to remain in business if they had to borrow at the going rate of interest. The loans would bear an interest rate of 16¾ per cent, the same as normal FCC loans, but an interest rebate of five percentage points would be payable for up to two years. All other customary FCC lending arrangements would apply, such as the loan ceiling of \$200,000 per farmer and the flexible repayment arrangements. Loans would be available to any farmer in financial distress, not only the young, beginning or small farmers who are the FCC's normal clientele. It is expected that these new loans at favourable rates would be used primarily for debt refinancing. The program will commence immediately and continue in effect until March 31, 1982. Additional funds for this program totalling \$50 million are being provided to the Economic Development envelope.

Mortgage Renewals

Within the housing sector, the impact of high interest rates is felt most acutely by households having to renew their mortgages at substantially higher mortgage interest rates. It is estimated that of the five million Canadian homeowners, some 920,000 will be renegotiating their mortgages in the second half of 1981 and in 1982. In determining the ability of a household to meet its monthly mortgage payments, the conventional rule used by lenders is that gross debt service (GDS) payments, covering principal, interest and taxes, should not exceed 30 per cent of the household's gross income.

While renewal at substantially higher interest rates will almost invariably require some adjustments to household budgets, the increases in mortgage payments on renewal will not, in the vast majority of cases, result in situations where actual ownership of properties is threatened. For instance, of the 920,000

households renewing their mortgages in the second half of 1981 and in 1982, it is estimated that some 65 per cent will be renewing five-year mortgages. Income growth over those five years will, for the vast majority of these cases, more than make up for the increases in mortgage payments upon renewal. In few of these cases will GDS ratios in excess of 30 per cent result. Further, many of the households renewing mortgages with a term of less than five years will be renewing for the second or third time. For the remaining households, income growth over the terms of the original mortgages, combined in many instances with reasonably secure starting positions, will result in relatively few cases where ownership is actually jeopardized. In most cases also, households will have benefitted from substantial increases in property values which improve their overall financial situations. These benefits will have been enhanced by the favourable treatment accorded to principal residences under the Income Tax Act.

Prior to the budget, discussions were held with representatives of financial institutions to assess the situation and the various options. A joint task force on mortgage renewals was established to pursue those discussions in detail. The task force has met twice and it is expected that it will continue its work in order to coordinate government and private lenders' action and to monitor developments. These discussions with the financial institutions, who have first-hand knowledge of the financial situation of households as they renew their mortgages, have confirmed the government's assessment of the situation and assisted in the development of the following proposals.

The government is proposing a program which will address both the cash flow problems confronting households upon renewal and the more serious situations of those unable to cope with higher mortgage payments. This program is an important adjunct to the measures the financial institutions have been taking, and which the government expects they will continue to take, to accommodate their borrowers who are under stress as a result of high interest rates.

With respect to those facing cash flow problems, the government is prepared to do its part to enhance the flexibility of the financial system. Present practice makes it difficult for the homeowner to utilize the equity in his home if he is experiencing temporary cash flow difficulties. However, several institutions have introduced interest deferral plans thereby allowing homeowners to make the necessary adjustments to their expenditure patterns more gradually. These plans enable mortgage borrowers to transform some of their home equity into reduced monthly mortgage payments now, by deferring higher payments until personal circumstances improve. Interest deferral is a loan, not a subsidy, and it is clearly not appropriate for all homeowners who are renewing their mortgages. However, it is a method whereby the homeowner can employ his own resources to resolve temporary cash flow problems resulting from increases in mortgage rates. The decision to defer part of the increase in the interest charge will be left to individual households to consider after discussion with their lenders.

Subject to a maximum of \$3,000 and other prescribed limits, the government will, therefore, guarantee repayment of the amount of interest deferred in the case of homeowners whose GDS ratio exceeds 30 per cent. However, the government recognizes that for households with little or no equity in their homes, interest deferral alone may not be a sufficient response. Consequently, the government will agree to write off up to 100 per cent of interest deferred

under the guarantee plan, to the extent that there is not sufficient equity in the property to allow interest deferral. These measures will cover mortgages renewed during the period between September 1, 1981 and November 12, 1982. The details of this program will be announced shortly by the minister responsible for the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC). In addition, he will submit a bill to Parliament seeking legislative authority for these measures and providing for other amendments to the National Housing Act.

Rental Sector

The government is also concerned about the effect of current high mortgage interest rates on the availability of rental units. New rental housing investment is uneconomic as a result of a number of factors other than high interest rates. This threatens to lead to serious shortfalls in the availability of rental units, particularly in certain markets.

The government is, therefore, introducing an incentive program for the construction of new rental units. The program will provide an interest-free loan of up to \$7,500 per rental unit for 15,000 units allocated to tight market areas across the country. These units will be additional to the 25,000 units already scheduled to be provided next year by CMHC under its non-profit and cooperative housing program. The minister responsible for CMHC will be announcing the details of this program following meetings with his provincial counterparts to discuss the general housing situation and to insure a co-ordinated government response to the situation. This reflects the fact that other levels of government have their roles to play in dealing with the situation.

Provision has been made for these housing proposals by special allocations of \$150 million in 1982-83 and \$200 million in 1983-84 to the Social Affairs envelope. The latter amount is intended to cover potential future year liabilities associated with these measures and to provide, within the fiscal framework, a contingent reserve for future measures, should they be required.

III. The Expenditure Plan by Envelope

This chapter sets out the government's new expenditure plan. Based on the policy decisions and economic assumptions in this budget, it provides a detailed discussion of the total outlays target and the projected pattern of government spending by envelope. The primary theme of the expenditure plan is restraint. A disciplined approach to expenditure management which puts strict limits on total government spending, while at the same time allowing flexible adjustment when priorities change, is absolutely essential if a desirable degree of deficit reduction is to be achieved without major general increases in taxes.

The budget presented to Parliament by the Minister of Finance on October 28, 1980 set out a multi-year expenditure plan covering the period to fiscal year 1983-84. This was the first such plan to be developed under the new Policy and Expenditure Management System. The expenditure plan in the budget this year is a revision and extension of the plan adopted last year. It takes into account the changes in economic conditions and priorities that have occurred over the past year, and establishes a new expenditure control framework.

The new expenditure management system has proved to be a very valuable component in the budget-making process. It has facilitated the difficult decisions that are required in planning the expenditures of the government. Under the new system, total government outlays are divided into 10 functional categories or envelopes, and planned levels for spending are established over a five-year horizon. Envelopes consist of the estimated cost of existing programs (the "A-base" projections), and either a positive "policy reserve", or a "negative reserve" if the envelope has been set at a level which requires net reductions in existing programs. Responsibility for program decisions and the allocation of funds within envelopes is delegated to policy committees of Cabinet. As well as allocating funds from any policy reserve established when the envelope is initially set, policy committees may add to this reserve through reductions in existing programs. Hence, the system encourages policy committees and departments to review their programs in order to provide funds for new initiatives. Experience to date with the new expenditure management system indicates that it is helping considerably in clarifying the costs and trade-offs associated with government spending decisions.

The inaugural fiscal plan, laid out in the October 1980 budget, covered a period of four years. With the progression of the planning system over the past year, it has been possible to extend the horizon to the full five-year period envisaged when the system was originally designed. This allows policy committees and departments to plan their activities with a medium-term perspective.

The control total for the purposes of federal expenditure planning is total outlays, which includes both budgetary expenditures and loans, investments and advances. The use of total outlays as the target variable for expenditure

Table 3.1
Summary of Total Outlays⁽¹⁾

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Budgetary expenditures						
Billions of dollars	58.1	67.7	75.5	84.1	92.6	102.0
Percentage change	15.2	16.5	11.5	11.4	10.2	10.1
Percentage of GNP	20.0	20.5	19.9	19.5	19.2	19.0
Loans, investments and advances						
Billions of dollars	0.5	0.7	0.9	1.1	1.3	1.4
Percentage change	-63.4	24.3	30.8	26.5	17.7	6.7
Percentage of GNP	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3
Total outlays						
Billions of dollars	58.6	68.3	76.3	85.2	93.9	103.3
Percentage change	13.0	16.6	11.7	11.6	10.3	10.0
Percentage of GNP	20.2	20.6	20.2	19.7	19.4	19.2
Public debt charges						
Billions of dollars	10.7	14.7	16.8	18.0	19.4	20.3
Percentage change	25.4	37.5	14.1	7.5	7.5	4.7
Percentage of GNP	3.7	4.4	4.4	4.2	4.0	3.8
Total outlays (excluding public debt charges)						
Billions of dollars	47.9	53.6	59.5	67.1	74.5	83.0
Percentage change	10.6	11.9	11.1	12.8	11.0	11.4
Percentage of GNP	16.5	16.2	15.7	15.5	15.4	15.5
Gross national product						
Billions of dollars	289.9	330.8	378.5	431.8	483.3	537.0
Percentage change	10.6	14.1	14.4	14.1	11.9	11.1

⁽¹⁾ Defined on the new basis with Canada Post treated as a Crown corporation.

Table 3.2
The Expenditure Plan by Envelope

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Economic Development						
Millions of dollars	5,183	6,767	7,559	8,644	9,576	10,622
Percentage change	-3.5	30.6	11.7	14.4	10.8	10.9
Percentage of total	8.8	9.9	9.9	10.2	10.2	10.3
Energy						
Millions of dollars	3,624	2,671	3,039	3,602	4,115	4,779
Percentage change	53.4	-26.3	13.8	18.5	14.2	16.1
Percentage of total	6.2	3.9	4.0	4.2	4.4	4.6
Social Affairs						
Millions of dollars	24,633	27,693	30,150	33,795	37,571	41,683
Percentage change	8.6	12.4	8.9	12.1	11.2	10.9
Percentage of total	42.0	40.5	39.5	39.7	40.0	40.4
Justice and Legal						
Millions of dollars	1,213	1,399	1,541	1,750	1,930	2,133
Percentage change	17.0	15.3	10.2	13.6	10.3	10.5
Percentage of total	2.1	2.0	2.0	2.1	2.1	2.1
Services to Government						
Millions of dollars	2,732	3,350	3,448	3,676	3,852	4,213
Percentage change	17.0	22.6	2.9	6.6	4.8	9.4
Percentage of total	4.7	4.9	4.5	4.3	4.1	4.1

Table 3.2—Concluded
The Expenditure Plan by Envelope

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Parliament						
Millions of dollars	130	140	156	174	192	209
Percentage change	31.3	7.7	11.4	11.5	10.3	8.9
Percentage of total	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Defence						
Millions of dollars	5,058	5,915	7,000	8,000	8,850	9,800
Percentage change	15.2	16.9	18.3	14.3	10.6	10.7
Percentage of total	8.6	8.7	9.2	9.4	9.4	9.5
External Affairs						
Millions of dollars	1,421	1,728	2,167	2,508	2,819	3,329
Percentage change	1.2	21.6	25.4	15.7	12.4	18.1
Percentage of total	2.4	2.5	2.8	2.9	3.0	3.2
Fiscal Arrangements						
Millions of dollars	3,908	4,477	4,971	5,610	6,242	6,901
Percentage change	7.5	14.6	11.0	12.9	11.3	10.6
Percentage of total	6.7	6.6	6.5	6.6	6.6	6.7
Central Reserve						
Millions of dollars	0	500	800	900	1,050	1,150
Percentage change	—	—	60.0	12.5	16.7	9.5
Percentage of total	0	0.7	1.0	1.1	1.1	1.1
Lapse						
Millions of dollars	0	-1,035	-1,196	-1,424	-1,557	-1,694
Percentage change	—	—	15.6	19.1	9.3	8.8
Percentage of total	0	-1.5	-1.6	-1.7	-1.7	-1.6
General overhead reduction						
Millions of dollars	—	—	-100	-100	-100	-100
Total outlays (excluding public debt charges)						
Millions dollars	47,902	53,605	59,535	67,135	74,540	83,025
Percentage of change	10.6	11.9	11.1	12.8	11.0	11.4
Percentage of total	81.8	78.5	78.0	78.8	79.4	80.4
Public debt charges						
Millions of dollars	10,687	14,695	16,765	18,015	19,360	20,275
Percentage change	25.4	37.5	14.1	7.5	7.5	4.7
Percentage of total	18.2	21.5	22.0	21.2	20.6	19.6
Total outlays						
Millions of dollars	58,589	68,300	76,300	85,150	93,900	103,300
Percentage change	13.0	16.6	11.7	11.6	10.3	10.0
Percentage of total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

planning purposes is a long-standing practice which evolved because of their direct bearing on the government's financial requirements and in order to avoid biasing program decisions between budgetary expenditures and loans, investments and advances. The projected allocation of total outlays between the budgetary and non-budgetary components reflects the current appreciation of the A-base projections and an apportionment of reserves which is somewhat arbitrary at this time. The final outcome will depend on the decisions of Cabinet policy committees. In the case of advances to Crown corporations, these A-base projections are currently going through a period of refinement as the process of approving the capital budgets and corporate plans of the Crown corporations becomes more fully integrated with the new expenditure management system.

For the first and second years of the expenditure plan, 1981-82 and 1982-83, the levels for total outlays excluding public debt charges are now viewed as firm targets. A Central Reserve provides funds to cover possible cost overruns for a specified number of statutory programs, such as old age security and the guaranteed income supplement.

In the special case of public debt charges, the outcome may differ widely from the forecast because of unpredictable changes in interest rates, and it is not expected that such variation will be absorbed through the Central Reserve. Thus, while the targets for total outlays excluding public debt charges are regarded as firm and achievable, variations in total outlays may occur as a result of changes in public debt charges. Beyond 1982-83, the outlays target and envelope plan will be subject to review when the fiscal plan is reset next year, in the light of developments affecting the overall fiscal position, program costs and priorities.

As referred to earlier, total outlays, estimated on a basis comparable to that in the October 1980 budget, are now expected to be some \$69.4 billion in fiscal year 1981-82, an increase of 16.3 per cent. This level of outlays is \$1.8 billion above what was indicated in the budget last year. After conversion to the new basis with Canada Post treated as a Crown corporation (Table 3.1), outlays are estimated at \$68.3 billion. Public debt charges are expected to be some \$2.3 billion more than was projected in last year's forecast, since interest rates have increased sharply, but total outlays excluding public debt charges are being held to a level below that projected last year. Total outlays in 1981-82 are likely to represent a significantly lower proportion of GNP than previously forecast, despite the increase in public debt charges, as the growth of overall economic activity in Canada has been surprisingly strong since last October.

The new expenditure plan calls for government spending to grow progressively more slowly over the period to 1985-86. The target growth rates for total outlays over the period are 11.7 per cent in 1982-83, 11.6 per cent in 1983-84, 10.3 per cent in 1984-85 and 10.0 per cent in 1985-86. These increases are expected to be below the growth of GNP in each year, and the ratio of outlays to GNP thus is estimated to fall from 20.6 per cent this year to 19.2 per cent by 1985-86.

Budgetary expenditure, the major component of total outlays, is projected to grow at rates which moderate gradually over the fiscal planning horizon. The growth pattern of loans, investments and advances is less even. They declined 63.4 per cent in 1980-81, reflecting principally the financing of requirements of the Federal Business Development Bank and the Export Development Corporation through direct market borrowing rather than through the Consolidated Revenue Fund, as well as substantially lower requirements for the Canada Mortgage and Housing Corporation. They are expected to rise 24.3 per cent in 1981-82, 30.8 per cent in 1982-83, 26.5 per cent in 1983-84, 17.7 per cent in 1984-85 and 6.7 per cent in 1985-86. A special factor in 1981-82 was an advance to Eldorado Nuclear Limited for the purchase of uranium stockpiles. Thereafter, the growth is largely a reflection of loans to Petro-Canada for energy development and loans and subscriptions to international financial institutions.

In addition to receiving loans from the government, certain Crown corporations have been encouraged to finance some or all of their requirements in the private sector. These include Eldorado Nuclear Limited, the Export Development Corporation, the Federal Business Development Bank and Petro-Canada. At the end of 1980-81 the total outstanding market liabilities of these Crown corporations amounted to \$3.9 billion. In 1981-82 gross direct market borrowings by these Crown corporations are expected to be approximately \$1.5 billion, up from \$1.2 billion in 1980-81. Such borrowings are expected to grow only moderately over the period to 1985-86.

The expenditure plan is summarized by envelope in Table 3.2. The new spending levels reflect revisions to program cost estimates by the Treasury Board, which result from changed economic assumptions, as well as the policy decisions included in the budget. The new expenditure plan has been heavily influenced by the very considerable pressures in the area of defence, as well as by the need to provide additional funds in the areas of official development assistance and housing. Some opportunities to offset these pressures have arisen in the Economic Development, Energy and Social Affairs envelopes, as well as in the general area of overhead costs.

Economic Development

The Economic Development envelope includes programs covering natural resources and primary industry, agriculture, secondary industry, regional development, transportation and communications, and research and development. Expenditures from the envelope include subsidies to promote investment and productivity growth, loans to Crown corporations and private sector enterprises, and operating expenditures to regulate certain activities and provide efficient transportation and communications systems for the Canadian economy. The new fiscal plan provides amounts for Economic Development which grow from \$6.8 billion in 1981-82 to \$10.6 billion in 1985-86. The envelope level represents 9.9 per cent of total outlays in the current fiscal year, and the share is projected to be slightly higher by the end of the five-year horizon.

The primary objectives governing policy and expenditure decisions by the Economic Development Policy Committee are discussed in the accompanying budget document entitled *Economic Development for Canada in the 1980s*. Highlighting the importance of achieving regional balance in economic development, these objectives focus on the importance of developing industry, natural resources, transportation, exports and human resources. Last year's budget recognized the high priority attached to economic development by providing the envelope with growing general policy reserves. In addition, there was an allocation of \$350 million over four years, split between Economic Development and Social Affairs, to promote industrial restructuring and manpower training, and the \$2 billion Western Development Fund allocation for this period was expected to finance improvements to the grain handling system and western transportation generally.

The levels established for the Economic Development envelope in the new expenditure plan for the period to 1983-84 are somewhat lower than those

presented in the October 1980 budget. This reflects the net impact of some upward A-base adjustments, an accounting change whereby loan repayments are credited to the envelope, a revision to the planned profile of expenditures from the Western Development Fund, and a downward adjustment of \$50 million to the envelope policy reserve each year, beginning in 1982-83.

In the October 1980 budget, amounts of \$350 million for 1981-82, \$750 million for 1982-83 and \$900 million for 1983-84 were allocated to the Economic Development envelope from the Western Development Fund. A review of these plans, given the larger sums now flowing directly to the producing provinces as a result of the energy agreements, the need for increased fiscal restraint and some reassessment of priorities, has led to a re-profiling and reallocation of the Fund. First, the profile of allocations from the Western Development Fund to the Economic Development envelope has been revised, with the amounts now being \$148 million in 1981-82, \$182 million in 1982-83, and \$375 million in 1983-84 (of which \$6 million, \$7 million and \$5 million respectively are for tax expenditures relating to railway investment). Further amounts of \$415 million and \$400 million have been set for 1984-85 and 1985-86 (including \$5 million and \$4 million in tax expenditures). The allocations for the planning period are all intended to provide for improvements in the western transportation system, as was originally planned in the October 1980 budget. In addition, amounts of \$75 million in 1982-83, \$80 million in 1983-84, \$90 million in 1984-85 and \$100 million in 1985-86 have been assigned from the Western Development Fund to the Social Affairs envelope, to fund programs directed toward the housing needs and economic development objectives of native peoples. In comparison to the original Western Development Fund profile, amounts of \$202 million in 1981-82, \$493 million in 1982-83 and \$445 million in 1983-84 have been deferred.

As indicated in Chapter II, an allocation of \$50 million has been made to the Economic Development envelope in 1981-82 to be used by the Farm Credit Corporation to provide additional credit assistance to farmers in financial distress during the present period of high interest rates.

The Economic Development Policy Committee has managed its affairs so that some funds remain in its policy reserve for allocation to new initiatives. Given the degree of fiscal restraint required, coupled with the need to respond to new priorities in this policy area, the government believes that special emphasis should be placed on reviewing some of the existing programs in the envelope, such as subsidy programs, with a view to achieving savings.

In setting the envelope levels beyond 1983-84, additional policy reserves of \$300 million in 1984-85 and \$650 million in 1985-86 were allocated. Several programs within the envelope consist of grants or subsidies which tend to be fixed in dollar terms, and these additional policy reserves assigned for the final two years of the expenditure plan will allow the policy committee to expand the amounts available for these or other new programs.

Energy

The Energy envelope was created in conjunction with the National Energy Program, and encompasses the government's programs for achieving increased

energy supply, conservation, and off-oil energy substitution. It also includes the operating expenditures of government agencies such as Atomic Energy of Canada Limited and the National Energy Board. The planned envelope level declines from \$3.6 billion in 1980-81 to \$2.7 billion in 1981-82 before rising steadily in subsequent years to a level of \$4.8 billion in 1985-86. The 1981-82 level represents 3.9 per cent of total outlays, and this percentage rises to 4.6 per cent by 1985-86.

The new energy agreements and a number of other developments this year have influenced expenditures from the Energy envelope. The 26-per-cent spending decline in 1981-82 is due primarily to sharp reductions in net costs for the Petroleum Compensation Program, which more than offset the strong growth in expenditures on new energy programs. While expenditures for new programs were up substantially from 1980-81, they were somewhat lower than had been projected in the October 1980 budget, as several of the new initiatives took more time to implement fully than originally expected. Beyond 1981-82, the somewhat higher price levels for oil and natural gas and the higher reference price for new oil accompanying the new agreements will improve the incentives for conservation, substitution and exploration. As well, the assumption by Alberta of the responsibilities and costs associated with the Petroleum Incentives Program within its borders has provided savings to the federal government, as have the planned Market Development Incentive Payments from the province of Alberta. As a result of all these factors, the envelope levels have been reduced below those which were set in the October 1980 budget.

Table 3.3
Summary of Energy Expenditures

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
	(millions of dollars)					
Net petroleum compensation payments	2,684	120	—	—	—	—
Federal share of costs for the petroleum incentives program	—	940	1,040	1,150	1,480	1,850
Other energy expenditures	940	1,611	1,999	2,452	2,635	2,929
Total	3,624	2,671	3,039	3,602	4,115	4,779

Social Affairs

Social Affairs is the largest of the 10 envelopes, comprising some 40 per cent of total outlays. It includes a wide range of different programs. Over 70 per cent of the envelope's \$27.7 billion current-year planning level is devoted to transfer payments such as shared-cost programs with the provinces for the support of education and health care under the established programs financing (EPF) arrangements, old age security, the guaranteed income supplement, and the Canada assistance plan. The envelope also includes labour market programs, cultural programs, Indian Affairs and Northern Development programs, veterans' assistance programs, housing assistance programs, environmental protection programs, and programs to promote fitness and amateur sport. The envelope size rises to \$41.7 billion by 1985-86 in the current fiscal plan, with annual growth rates between 9 and 12 per cent.

Indexed statutory programs account for well over half of total spending from the envelope, and their growth over the projection period explains a large part of the total envelope increase. Major policy changes to the envelope levels include the reassignment of funds from the Western Development Fund discussed earlier, to provide for native housing and economic development assistance, and the increase to the envelope for the purpose of limited rental and homeowner mortgage assistance, as discussed in Chapter II.

No general policy reserves were allocated to the Social Affairs envelope in last year's budget, but the policy committee successfully generated some reserves by reductions in existing programs, most importantly through the elimination of the Community Services Program. In resetting the fiscal plan this year, the level of these reserves has been cut back by \$50 million. A major challenge facing the policy committee will be to continue restructuring major programs in the envelope within the overall constraint that no new policy reserves are being provided. The general area of retirement income is currently under intensive review, and other areas to be examined with a view to achieving more effective targetting include unemployment insurance and the child benefit system.

Table 3.4
Summary of Social Affairs Expenditures

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
	(millions of dollars)					
Old age security, guaranteed income supplement and spouses' allowances	7,418	8,671	9,935	11,177	12,485	13,907
Family allowances	1,851	2,013	2,262	2,487	2,719	2,965
Unemployment insurance contribution	999	1,035	1,255	1,331	1,488	1,587
Established programs financing ⁽¹⁾	5,675	5,955	5,455	6,383	7,476	8,641
Canada assistance plan	1,941	2,186	2,511	2,785	3,092	3,406
Other social affairs expenditures	6,749	7,833	8,732	9,632	10,311	11,177
Total	24,633	27,693	30,150	33,795	37,571	41,683

⁽¹⁾ Including extended health care.

Cash transfers to provinces for health care and post-secondary education under EPF arrangements currently comprise about a quarter of the Social Affairs envelope's total outlays. These arrangements will be the subject of consultations with the provinces over the coming months and the government's proposals in this area are outlined in an accompanying budget paper. The EPF figures in this fiscal plan reflect the proposed new basis. A major element in the federal position on EPF is the proposal that compensation for the 1972 Revenue Guarantee Program be discontinued.

Justice and Legal

The Justice and Legal envelope level is \$1.4 billion in 1981-82, or 2 per cent of total outlays. Expenditures related to the Royal Canadian Mounted Police account for about half of the envelope, and correctional services account for another third. The size of the Justice and Legal envelope grows at a 12-per-cent

average annual rate over the five years of the fiscal plan, virtually the same growth rate that applies to total outlays, and by 1985-86 the envelope size reaches \$2.1 billion. The planning levels have been changed since the October 1980 budget as the result of negotiations over cost-sharing with the provinces and municipalities using RCMP services. The negotiations have led to savings on the order of \$50 million in each year of the fiscal plan. These savings are roughly \$50 million per year less than was envisaged at the time of last year's budget, and this has necessitated an upward adjustment to the envelope.

Services to Government

The Services to Government envelope includes funds allocated to a variety of activities such as the preparation and publication of statistics, the general accommodation needs of federal departments and agencies, the maintenance of roads, bridges, marine facilities, public utilities and federal lands, the administration of tax and customs duties collection and the management of the public service. In addition, it includes the management and financial services provided by the Department of Finance, the Treasury Board, and the Auditor and Comptroller Generals, and is responsible for the Canada Post deficit. The Services to Government envelope increases 22.6 per cent in 1981-82, mainly as a result of special costs for the decennial census and a large increase in the postal deficit. These factors are reversed in 1982-83 as the envelope grows only 2.9 per cent. Growth remains low to 1985-86 as the postal deficit is estimated to continue to decline and further increases in efficiency take effect.

The Services to Government envelope was not given any net new policy reserves in the last budget. However, the policy committee was able to secure some savings in existing programs and administrative budgets in order to meet new requirements.

The envelope has been greatly reduced in size by the conversion of Canada Post from a government department to a Crown corporation. The major impact of this conversion is the replacement of gross postal expenditures in this envelope by the subsidy to cover the postal deficit, although other envelopes are also affected (see Chapter IX for details on the conversion). The new postal corporation will be responsible for reducing the postal deficit until break-even is reached in 1985-86 (see Table 3.5).

Table 3.5
The Canada Post Deficit
(Crown Corporation Basis)

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
	(millions of dollars)					
Revenues	1,530	1,600	2,275	2,700	3,225	3,700
Expenditures	2,016	2,220	2,675	2,975	3,275	3,700
Deficit	-486	-620	-400	-275	-50	—

A priority of the policy committee is the review of the management of government fixed assets. Considerable progress has been made by the Department of Public Works in developing a medium-term accommodation strategy for the government, and a number of high priority projects have been approved for funding within the existing envelope. The possibility of providing funds for additional new construction through the sale of existing buildings, properties and equipment that are not being employed in high priority uses is being intensively examined. New funds have been allocated to the envelope to provide for new museums and galleries construction, an area which had been severely restrained since 1975.

Parliament

Parliament is the smallest of the 10 envelopes. Its spending level is only 0.2 per cent of total outlays, and grows at an average annual rate of 10 per cent over the five years of the fiscal plan. The envelope levels for 1981-82 to 1983-84 were adjusted upward, relative to the levels in last year's plan, mainly because of the effects of higher-than-expected inflation on operating costs. The new Administrator's Office is currently setting up systems to increase Parliament's efficiency, with the encouragement and support of the Speaker of the House, and any such gains realized should help to ease expenditure pressures from this envelope in the future.

Defence

Operating expenses, such as salaries, fuel and supplies, account for about three-quarters of defence outlays with the remainder being accounted for by capital spending and grants. Capital expenditures have been growing in relative importance within the envelope, as Canada re-equips its land, air and naval forces. The defence envelope was set last year at \$5,718 million for 1981-82, \$6,314 million for 1982-83 and \$7,019 million for 1983-84, with the intention of realizing 3 per cent real growth per year as required by Canada's NATO commitment. In this budget, the levels for these years have been reset at \$5,915 million, \$7,000 million and \$8,000 million respectively, and the plan has been extended by allocating \$8,850 million in 1984-85 and \$9,800 million in 1985-86.

The Department of National Defence has been experiencing cost increases which are considerably above those which were anticipated at the time of the October 1980 budget. Moreover, the costs of the goods and services purchased for defence, particularly high-technology items such as the new fighter aircraft, are expected to continue to rise appreciably more rapidly than most other goods and services purchased by the government. This has necessitated some increase to the envelope levels. These increases have been a source of very considerable pressure on the government's spending plans, as the envelope is growing substantially more rapidly than GNP through 1983-84. Against this background, defence planning and management is to proceed on the assumption that no further adjustments will be made to the envelope over the next two years.

External Affairs

The External Affairs envelope is one of the more rapidly growing spending areas. Roughly three-quarters of the envelope is allocated to development assistance transfers to other countries, with the remainder being accounted for by the administrative expenses of the Department of External Affairs and the Canadian International Development Agency (see Table 3.6). The expenditure plan specifies that the External Affairs envelope will grow 21.6 per cent this year, 25.4 per cent next year, and 15.4 per cent on average between 1983-84 and 1985-86. Its share of total outlays will rise from 2.5 per cent this year to 3.2 per cent in 1985-86.

Table 3.6
The External Affairs Envelope

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
	(millions of dollars)					
Development assistance	1,007	1,244	1,583	1,838	2,057	2,471
Other	414	484	584	670	762	858
Total	1,421	1,728	2,167	2,508	2,819	3,329

Even within the context of overall fiscal restraint, the government is reaffirming its commitment to increase Canada's official development assistance (ODA) to a level which is equivalent to 0.5 per cent of GNP by mid-decade. As a result of the higher levels of GNP that are now projected, the External Affairs envelope levels have been increased by amounts which are sufficient to maintain a smooth approach to the 0.5-per-cent target by mid-decade.

The development assistance expenditures shown in Table 3.6 do not correspond exactly to the international definition of official development assistance. Subscriptions to international financial institutions in the development area are recorded on a cash basis in the expenditure management system, but are reported on a basis which includes notes issued but not encashed in international ODA statistics. Spending by Petro-Canada on third world initiatives, which is included in the Energy envelope, forms part of ODA. On the internationally comparable basis Canada's aid program will amount to \$1,465 million in 1981-82, \$1,723 million in 1982-83, \$1,967 million in 1983-84, \$2,290 million in 1984-85 and \$2,650 million in 1985-86.

Fiscal Arrangements

The equalization program accounts for roughly 90 per cent of the Fiscal Arrangements envelope. The purpose of this program is to provide transfer payments to provinces in order that all provinces may provide reasonable levels of public services to their citizens without having to resort to unduly high levels of taxation. Other programs include payments to municipalities under the Public Utilities Income Tax Transfer Act, reciprocal taxation payments, grants in lieu of property taxes, and subsidies provided for under the BNA Act. Equalization payments are expected to reach \$6.2 billion by 1985-86, an 80-per-cent

increase over the level of \$3.4 billion in 1980-81. It should be noted that in the companion paper on fiscal transfers, the figures for equalization are on an entitlements basis and include an estimate of the accounting adjustment for the Youth Allowances Recovery. In the envelope system and the Main Estimates, the figures are on a cash basis and exclude the estimate for the Youth Allowances Recovery.

The equalization program, which is specified in Part I of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977, expires on March 31, 1982 and replacement legislation will, therefore, be the subject of consultations with provinces over the coming months. The government's proposals on this matter are detailed in a separate document. These proposals suggest a revised, more comprehensive formula to determine fiscal equalization payments. Under the revised formula, the capacity of provincial and local governments to raise revenues will be measured on a more comprehensive basis, with the formula extended to include all provincial revenues from natural resources and municipal revenues from taxation. Equalization payments will be determined on the basis of the Ontario standard, which is defined as the level of revenues per capita that the provincial and local governments of Ontario could obtain if they applied national average rates of taxation to the Ontario tax bases. Provinces with tax bases that are insufficient to enable them to reach the Ontario standard will receive equalization payments sufficient to bring their per capita revenues up to this standard. Annual equalization payments will be adjusted, if necessary, so as to increase no more rapidly than GNP from a base year, 1981. The Fiscal Arrangements envelope levels have been set on the basis of the proposed formula.

Central Reserve and Lapse

The Central Reserve is an amount allocated to protect against the possibility of unforeseen cost increases in major statutory programs excluding public debt charges. Outlays under statutory programs are regulated by legislation, and are subject to little or no short-run discretion. When economic conditions change, the costs of fulfilling commitments under these programs also change.

The size of the reserve has been set at approximately 3 per cent of eligible statutory outlays for 1982-83 onwards. This amount is intended to provide substantial protection against the possibility of overruns on such programs in the first full year of the plan; such provisions are carried forward in the following years. As noted above, the Central Reserve is not intended to absorb variations in public debt charges. When debt costs exceed or fall short of their envelope level, there is a direct impact on total outlays. Given that the 1981-82 fiscal year is now half over, a provision of \$500 million is judged to provide adequate protection.

A negative entry for anticipated lapse is also included in the expenditure plan. As realized spending normally falls short of the authorized levels, the usual amount of under-spending is taken into account in arriving at a realistic total outlays target.

General Overhead Reductions

The need for general fiscal restraint throughout the expenditure plan has led to increased efforts to improve efficiency in government operations. It is a fundamental responsibility of the Treasury Board, under the Policy and Expenditure Management System, to review the operational plans of departments in order to ensure that administrative and overhead costs are the minimum required to conduct their programs effectively. The success of the Treasury Board in achieving increased economies in recent years is reflected in envelope levels. An indication of the restraint exercised over administrative expenditures is provided by the record of authorized person-years in the federal government over the past six years, a period in which a number of new programs were mounted and services were provided to a growing population. In the 1981-82 Main Estimates, the Treasury Board reduced authorized person-years from 317,184 in 1975-76 to 315,680 in 1981-82; excluding the person-years authorized for the Departments of Veterans Affairs and Indian Affairs and Northern Development, which were affected by the transfer of program responsibilities to the provinces in the case of veterans' hospitals and to Indian bands in the case of the latter department, authorized person-years increased from 299,843 to 304,615, an average annual increase of less than 0.3 per cent. Improved measures of productivity and performance are being developed within the context of the Improved Management Practices and Controls Program, under which the Office of the Comptroller General has been working closely with departments to help improve the quality and integrity of financial and managerial control systems.

It now appears possible to achieve further economies by focussing attention on the benefits that can result from simplifying administrative and operating systems. For example, the simplification of the tax system brought about by some of the proposals in this budget will permit some savings in tax administration costs. Treasury Board will continue to work closely with other departments to identify opportunities for this kind of saving. As a contribution to fiscal restraint, Treasury Board will be seeking to identify further savings of \$100 million per year in administrative and overhead costs by this means. These reductions cannot be allocated by envelope at this time, and accordingly are shown as a separate line in Table 3.2, but they will be apportioned by envelope at the time of the Main Estimates.

Public Debt Charges

Public debt charges are estimated to increase by some \$4 billion in the current fiscal year, as the government must cope with extremely high interest rates. This substantial rise, over which the government has virtually no discretionary control in the short run, accounts for about 40 per cent of the growth in total outlays this year. Over the remaining years of the fiscal plan, public debt charges are projected to grow at a slower and slower pace, reflecting the strategy of gradual reduction in financial requirements and the expectation of some drop in interest rates as inflation falls over the medium term. By 1985-86, public debt charges are projected to grow only 4.7 per cent and to constitute only 19.6 per cent of total outlays, down from the peak share of 22.0 per cent reached in 1982-83. Public debt charges net of government investment income were \$6.6 billion in 1980-81, as opposed to \$10.7 billion for gross public debt charges.

IV. Tax Measures

Basic Policy Objectives

The October 28, 1980 budget noted that “we now have a tax system characterized by higher tax rates relieved by a complex network of incentives and tax preferences. One questions whether the economy might not be better served by a tax system with lower rates but with fewer and more selective incentives.”

The tax measures proposed in this budget address that concern by broadening the tax base and lowering tax rates. In particular, they are designed to achieve the following principal objectives:

- to improve the fairness and equity of the tax system;
- to enhance general incentives for individuals to work, and to save and invest, by lowering statutory tax rates;
- to reduce economic distortions caused by tax preferences in the income tax and to improve the neutrality of the federal sales tax by shifting it to the wholesale level;
- to rationalize incentives and assistance delivered through the tax system to ensure that they are achieving their goals in an effective manner and that their cost is justified; and
- to assist in the reduction of the federal deficit, while reducing taxes or leaving them unchanged for most Canadians and in particular, lower-income Canadians.

Fairness and equity in the tax system require that taxpayers with equal incomes pay the same amount of tax, and that higher-income individuals pay a greater proportion of their income in tax than lower-income individuals. While these principles of fairness and equity form the basic foundation of Canada's income tax system, a number of special preferences have evolved in the tax system that allow some individuals to reduce significantly their share of the overall tax burden. As the budget paper on tax expenditures shows, the proliferation of tax expenditures over time has resulted in a tax system in which individuals with similar incomes pay widely differing amounts of tax. Many higher-income individuals pay less tax than those with significantly lower incomes. The budget reflects the government's basic philosophy that this is not right. Such disparities are difficult to justify unless tax expenditures are achieving important social and economic goals. However, this is not the case with a number of existing tax expenditures.

The tax system now has over 100 tax preferences in the form of exclusions of certain incomes from tax, tax deferrals, reduced tax rates and special tax credits. The continuation of these tax breaks given to a few requires higher tax rates overall to achieve a given revenue target. The possible trade-off between a broader tax base and lower tax rates is large. The budget paper on tax expenditures showed that tax expenditures for individuals alone eroded the federal income tax base by \$47 billion in 1979 and cost some \$14 billion in reduced federal revenues. If all tax preferences for individuals that were identified in the paper had been eliminated, tax rates could have been reduced in that year by more than 45 per cent while collecting the same amount in tax revenues.

In addition to its detrimental impact on fairness and equity, a tax system with higher rates and multiplicity of tax preferences has several disadvantages compared to a tax system with fewer tax expenditures and lower rates.

First, although tax preferences provide incentives for specific types of economic activities, the higher marginal tax rates can stifle economic initiative more generally. Second, they create pressures for further concessions. As tax expenditures proliferate, the incentives to any one specific activity become diluted and in the extreme the sum total of tax expenditures may amount to no more than a general tax reduction, but in a highly distorted fashion. Third, high marginal tax rates provide a significant incentive for individuals to exploit loopholes and other opportunities to reduce tax. Clearly, the higher the marginal tax rates, the greater the benefit of artificial tax avoidance techniques. Fourth, since there is a limit to which the tax rates can be raised, a proliferation of tax expenditures undermines the basic revenue-raising objective of the tax system. Finally, tax expenditures add greatly to the complexity of the tax system which, in turn, introduces another dimension of unfairness. Many individuals do not have the financial means to obtain the professional tax planning advice that would enable them to minimize their tax payments. As a result, many of the special tax preferences and tax avoidance techniques become known and available only to those high-income individuals who have both the incentive and the access to the necessary expertise to utilize them. An excessively complex tax system is inherently undesirable.

When unnecessary economic distortions are created by the tax system, the result can be misallocation of Canada's economic resources and lower living standards for all. Income tax preferences bias the investment decisions of individuals and bias the way they conduct their business and earn their income. Defects in the federal sales tax can work against domestic manufacturers in favour of imports and can bias the marketing and distribution methods used by competing manufacturers to sell their goods. While incentives through the tax system can be an important way of achieving social and economic goals it has to be recognized that incentives that draw economic resources into an activity leave less resources available for other activities, some of which may be equally, if not more, important.

A tax system without any tax expenditures would be simpler and fairer than one with tax expenditures. However, many tax expenditures continue to achieve important policy objectives in an effective manner. There is no intention to remove these measures. Indeed, in some areas the budget expands the scope of specific tax relief where this is warranted and restructures certain tax

preferences to better ensure that their intended goals are achieved. But overall, in the course of rationalizing tax expenditures, the budget does cut back significantly on tax preferences and lowers rates of tax for a wide range of taxpayers. The result is a tax system that is simpler, fairer and that produces less distortion in the economy – in short, a better tax system.

To achieve the objective of deficit reduction a contribution from the tax system is essential, in addition to the restraint imposed on the government's direct expenditures. In a period of fiscal restraint, tax expenditure programs cannot remain immune from cutbacks. Thus, while certain tax expenditures are being curtailed and individual tax rates reduced, the net effect is an increase in revenues to be used to reduce the federal deficit. As discussed later in this chapter, the budget tax measures yield estimated net additions to government revenues of some \$1.4 billion in 1982-83, \$2.1 billion in 1983-84, \$1.2 billion in 1984-85 and \$1.1 billion in 1985-86. The increased revenues come both from corporations and individuals. In the case of individuals, the tax increases are concentrated in the upper-income ranges. Taxes are generally reduced or unchanged for lower-income groups.

Tax Rate Reductions and Indexing

Cuts in Basic Tax Rates

The government proposes substantial reductions in the statutory rates of tax for individuals. The benefits of these reductions will accrue to taxpayers in general as opposed to the select few who happen to be in the fortunate position of being able to make use of the tax expenditures.

In deciding upon the level of new statutory tax rates, the government is mindful of the fact that the impact of tax expenditure elimination and modification is greatest for those with higher incomes. As a result, larger rate reductions are necessary in these ranges to offset partially the tax increases that would otherwise take place. For most low- and middle-income taxpayers who do not in aggregate suffer major losses due to tax expenditure changes, any savings due to rate reductions also represent net savings.

The statutory rates of federal tax will be reduced on all taxable incomes in excess of \$11,120 in 1982. The three highest federal rates of tax, applying to taxable income in excess of \$53,376, will be reduced to a maximum of 34 per cent from their present levels of 36, 39, and 43 per cent. This means that the combined federal and provincial top rate of tax will be reduced on average from about 65 per cent to 50 per cent.

These tax cuts will save individuals over \$1 billion a year in federal tax. They will increase the after-tax return on an individual's productive efforts, saving and investment. In future, capital gains will not be taxed at a combined federal plus provincial tax rate in excess of about 25 per cent.

Table 4.1
Proposed 1982 Federal Marginal Tax Rates

Taxable income bracket ⁽¹⁾	Rate proposed in budget	Old rate
(dollars)	(percent of income in bracket)	
under 1,112	6	6
1,112 — 2,224	16	16
2,224 — 4,448	17	17
4,448 — 6,672	18	18
6,672 — 11,120	19	19
11,120 — 15,568	20	21
15,568 — 20,016	23	23
20,016 — 24,464	25	25
24,464 — 31,136	25	28
31,136 — 53,376	30	32
53,376 — 86,736	34	36
86,736 — 133,440	34	39
133,440 and over	34	43

⁽¹⁾ The taxable income ranges reflect the 12.2-per-cent indexing for 1982.

Changes to Federal Tax Cut

The federal tax cut, now 9 per cent of tax otherwise payable, with a minimum of \$200 and a maximum of \$500, was introduced at a time when it was felt necessary to cut taxes to stimulate demand. Now it is important that the federal deficit be reduced to lower inflation and take pressure off interest rates. The tax cut will be modified so as to reduce its benefit to those in upper-income brackets. The tax cut will now be a flat amount of \$200 for all taxpayers. To ensure a uniform treatment of one- and two-earner families, any unused portion of the tax cut will be transferable between spouses. Thus, a taxpayer whose spouse is not employed, or otherwise does not have taxable income, will in effect be eligible for a tax cut of \$400. For many low-income married taxpayers, this will provide a net additional benefit of \$200.

Indexing of Tax Brackets and Exemptions

The government will continue the indexing of personal exemptions and tax brackets. The indexing factor for the next year will be 12.2 per cent. As a result, the basic personal exemption will be increased from \$3,170 to \$3,560, the exemption for the spouse from \$2,780 to \$3,110, and the exemption for children under age 18 from \$590 to \$670. The additional exemption for those over 65 years of age and the disabled will also be increased from \$1,980 to \$2,220.

The child tax credit will increase from \$261 to \$293 per child and will be payable in full to those families with incomes of up to \$26,330.

In aggregate, taxpayers will save \$2,300 million in federal tax and a further \$840 million in provincial tax as a result of these indexing adjustments.

Net Impact of Tax Expenditure Cutbacks and Rate Reductions

These changes will benefit taxpayers generally in all income ranges. The net impact of the tax expenditure changes and rate reductions will, of course, vary from individual to individual. Those who did not make use of the tax expenditure provisions being removed in this budget will stand to gain substantially in terms of after-tax income. However, many of those who did make use of the tax expenditures will not be fully compensated by the rate reductions.

As Table 4.2 shows, in most income brackets there are more gainers than losers from the changes in tax expenditures and cuts in marginal tax rates. This is a clear reflection of the fact that the tax expenditures being cut back provided large benefits to relatively few taxpayers.

Table 4.2
Federal Tax Impact of Cutbacks in Tax Expenditures
and Reductions in Marginal Tax Rates, 1982 Taxation Year

Income range (dollars)	Filers with no change in tax ⁽¹⁾ (000)	Filers with tax reduction		Filers with tax increase		Total change in tax as a per cent of tax otherwise payable in the income range (per cent)
		Number (000)	Average amount (dollars)	Number (000)	Average amount (dollars)	
0 — 15,000	9,070	10	110	295 ⁽²⁾	100	0.9
15,000 — 20,000	1,300	450	30	170 ⁽²⁾	125	0.2
20,000 — 30,000	280	2,180	40	255	255	-0.3
30,000 — 40,000	20	860	100	340	405	0.8
40,000 — 50,000	5	315	280	140	705	0.3
50,000 — 75,000	5	210	465	75	1,580	0.7
75,000 — 100,000	1	45	775	25	4,320	6.5
Over 100,000	0	45	4,970	25	23,045	11.8
Total	10,680	4,115	155	1,325	835	1.4

⁽¹⁾ The no-change group represents filers with less than \$15 of variation in federal basic tax.

⁽²⁾ These are individuals who reported low incomes but previously enjoyed significant benefits from tax expenditures that are now being eliminated.

Note: Certain of the tax expenditure cutbacks could not be simulated on individual tax returns and are thus not included in the table. The more important of these are tax expenditures affecting retiring allowances and job termination payments, the restriction of the capital gain exemption to one principal residence per family and the removal of general averaging and introduction of the new forward-averaging scheme. The impact of a number of other measures such as taxation of low-interest housing loans, company-provided automobiles and the provisions affecting work-in-progress of professionals could not be estimated precisely but is simulated on the basis of assumptions about their impact. For this reason the table tends to understate the impact of the changes, particularly for those in the upper-income ranges.

In aggregate, higher-income groups will face a net increase in their tax liability. The effective progressivity of the personal income tax will thus be enhanced.

Impact of Changes in Federal Tax Cut

Individuals in lower brackets are largely unaffected by the tax expenditure cutbacks and rate reductions. They do, however, benefit from the enhancement of the federal tax cut for families with only one earner. This enhancement will

reduce taxes for some 1.5 million families. Of these, over 620,000 are families with earnings of less than \$20,000 a year. Most of these families will benefit by the full amount of the \$200 increase in the federal tax cut.

Impact of All Measures, Including Indexing

As has been noted, indexing will provide substantial tax reductions to all taxpayers in 1982. Canada is one of the very few countries that fully index its individual tax system. In other countries, tax reductions equivalent to Canada's indexing would be counted as discretionary tax cuts or would not be made at all.

Table 4.3
Estimates of Federal Tax Impact of the Budget Measures,
Including Indexing and the Federal Tax Cut, 1982 Taxation Year

Income range (dollars)	Filers with no change in tax ⁽¹⁾ (000)	Filers with tax reduction		Filers with tax increase		Change in federal tax as a per cent of federal tax otherwise payable (per cent)
		Number (000)	Average amount (dollars)	Number (000)	Average amount (dollars)	
0 — 15,000	3,380	5,800	115	200 ⁽²⁾	75	- 33.1
15,000 — 20,000	30	1,835	180	55 ⁽²⁾	160	- 10.0
20,000 — 30,000	25	2,545	205	140	305	- 6.2
30,000 — 40,000	30	935	275	250	340	- 2.9
40,000 — 50,000	10	385	520	70	1,030	- 4.0
50,000 — 75,000	5	250	765	40	2,640	- 3.0
75,000 — 100,000	0	50	1,255	20	4,715	+2.4
100,000 and over	0	50	5,625	20	23,900	+9.4
Total	3,480	11,850	210	795	1,165	- 5.5

⁽¹⁾ and ⁽²⁾ See notes to Table 4.2.

Table 4.3 highlights how important these tax savings are. It shows the combined impact in 1982 of indexing, the cutbacks in tax expenditures, the reduction in marginal tax rates and the restructuring of the federal tax cut. Overall, the net result of these changes in personal income tax will be that almost 12 million taxpayers pay taxes that are lower than otherwise by some \$210 on average. Of these, 7.6 million have incomes of less than \$20,000. Only some 795,000 taxpayers will see their federal tax increase. Many of these who are higher-income individuals will experience a significant tax increase, which is an indication of the inequities inherent in the tax preferences that are being eliminated in the budget.

Tax Expenditure Cutbacks for Individuals

The budget affects a number of tax expenditure provisions for individuals. The major changes are highlighted below.

Averaging Provisions

As a general rule, taxpayers are required to calculate their income on an annual basis. A strict adherence to this rule can result in inequities among taxpayers. In particular, under a progressive rate structure, individuals whose income fluctuates from year to year would pay more tax than taxpayers who receive the same income in aggregate but in amounts that are evenly spread out over a number of years. In recognition of this, the Income Tax Act contains several provisions that allow individuals in certain circumstances to average their income over a number of years. For example, taxpayers may forward average certain forms of income over their lifetime by making a tax-deductible purchase of an income-averaging annuity contract (IAAC). Income eligible for the purchase of these annuity contracts includes the taxable half of capital gains, income of artists, athletes, and entertainers, and other receipts that are of a lump sum or fluctuating nature. Taxpayers can defer tax on capital gains by claiming a deduction for reserves in respect of proceeds which are not due in the year. This reserve provision, while originally intended to provide assistance to those taxpayers who did not have adequate cash on hand to make the tax payments, can effectively be used to alter the time pattern of income for tax purposes. In addition, general averaging applies automatically to reduce the marginal rates of tax applicable to the excess of a person's income over a certain percentage of his or her income in prior years.

This patchwork of special averaging provisions is costly and fails to achieve its goals in many cases. The tax relief provided through them is often only available to certain taxpayers and not to others who are equally deserving. In many cases, the provisions not only provide relief from higher marginal tax rates, but also permit an interest-free deferral of tax over an extended period of time. They are thus more generous than is required strictly for averaging purposes, particularly for those at the higher-income levels. In other cases, they do not serve the purpose of averaging at all, but merely result in an arbitrary reduction in tax rates for those who experience large increases in their income.

The budget proposes to rationalize these averaging provisions. It repeals certain of the existing measures and introduces a new averaging scheme uniformly available to all.

Specifically, the deductibility of the purchase price of income-averaging annuity contracts and the special deductions for capital gains and certain other reserves will be discontinued. The general averaging provision will also be withdrawn. Many individuals who would have been eligible for relief under these provisions will now receive a substantial benefit from the general lowering of marginal tax rates. To provide further relief from the burden of the progressive rate structure on fluctuating incomes or sharp increases in income, a new system of forward income averaging is proposed.

In a year when an individual receives income above threshold, he will be able to elect to have a portion of this income carried forward to subsequent years when he expects his marginal tax rate to be lower. To avoid a deferral of tax, the individual will be required to pay a refundable tax at the top marginal rate of approximately 50 per cent on such amounts being carried forward. Subsequently, when the individual brings all or part of such amounts back into

his income for tax purposes, he will pay tax on them at his applicable tax rate in that year, but will be able to claim a tax credit equivalent to the amount of tax originally withheld. Both the income being carried forward and the associated withholding tax will be adjusted in line with the consumer price index.

The amount eligible for forward averaging in a given year will be the excess of the income in that year over a threshold equal to 110 per cent of the average inflation-adjusted income in the preceding three years. This is more generous than the current provision for income-averaging annuity contracts in that income from all sources will be eligible. Individuals will not have to forgo the use of all of the income being forward averaged, but only that portion paid as a refundable tax. Moreover, they will be able to bring the amounts designated for forward averaging back into their income in future years entirely at their discretion, unlike the fixed schedule of payments under an IAAC.

Taxation of Income from Property

As revealed in the budget paper on tax expenditures, individuals earning income from investments on property benefit from numerous tax expenditures. Many of these tax expenditures serve the valid function of encouraging savings and productive investment. However, some of them are highly discriminatory and seriously affect both the equity and neutrality of the tax system. Such tax expenditures affect the equity of the tax system since most income from property is received by high-income taxpayers. They affect the neutrality of the system by providing preferences to only certain kinds of income from property. If resources are to be allocated efficiently, capital must be free to flow to those investments that promise the highest rate of return. To the extent that the tax system distorts investment choices the economy suffers. In line with the objectives of this budget, the following tax expenditures are being repealed or modified.

Accrued Interest

Under the present law, taxpayers have the option of reporting interest income on a cash basis, that is, when it is received, or on an accrued basis, that is, each year when it is earned. Lower- and middle-income individuals generally report their investment income each year for tax purposes, either because they actually receive it annually or in order to take maximum advantage of the \$1,000 investment income exemption. Higher-income individuals, on the other hand, often invest in long-term deposit certificates, deferred annuities or other securities that do not pay interest on an annual basis, and thus provide opportunities for deferral of tax on income over an extended period of time. Not only is this tax treatment inequitable but it also has the undesirable economic effect of distorting the allocation of savings among various forms of investments. Consequently, new rules will be introduced which will require individuals to report any accrued but unrealized interest income on debt obligations and annuities every third year.

Life Insurance Policyholders

The investment income earned on saving invested in a life insurance policy is not taxed under the present law unless the policyholder surrenders or

terminates his policy during his lifetime. The budget proposes to treat the income earned on life insurance savings in a manner similar to other accrued interest and annuity income. Every third year, holders of a life insurance policy issued after budget day will be required to include in income the accrued but unrealized income attributable to their savings in the policy. This will put individuals who invest in life insurance policies on the same basis as those who invest in other income-producing assets.

Deductibility of Interest Expense

The paper on tax expenditures reveals that many high-income individuals who paid little or no tax in 1979 claimed deductions for interest expenses that exceeded their investment income. The current tax law allows the full deductibility of interest paid on funds borrowed to finance an investment even if the income from the investment is deferred for tax purposes until future years or is taxed at less than full rates. For example, the annual interest on funds borrowed to purchase long-term investment certificates can be deducted each year even though the income may be taxable only some years later when the certificate matures. Similarly, the interest expense for assets that yield capital gains is fully deductible annually, even though only one-half of the capital gain is taxable. The tax shelter created by the current deductibility of all interest expense cannot be justified. As a general principle of tax policy, an interest expense should only be deductible when the income to which it relates is taxed. To achieve this result, any interest expense incurred to earn investment income will be deductible only to the extent of such investment income and any excess will have to be carried forward for deduction against investment income in future years. Individuals will have the option of treating any excess interest expense as a capital loss so that one-half of it may be deducted against taxable capital gains and up to \$2,000 of other income each year.

Under the present law interest expense is deductible even though it relates to funds borrowed to make contributions to a deferred income plan or a retirement savings plan. The current deductibility of interest incurred on funds borrowed for this purpose is anomalous, not only because the related income will not be brought into income for many years, but also because one purpose of these savings plans is to encourage savings. If the money contributed is borrowed, this objective is not achieved. Therefore, individuals will not be permitted to deduct interest on funds borrowed after November 12, 1981, to make contributions to a registered pension plan, registered retirement savings plan or a deferred profit-sharing plan.

Dividend Tax Credit

In order to encourage equity ownership by Canadians and to offset partially double taxation of corporate-source income, individuals are required to gross-up any dividends received from taxable corporations in Canada by 50 per cent and are permitted a tax credit designed to equal the amount of the gross-up. However, the rates used in the calculation are such that they yield a total federal plus provincial dividend tax credit of 55 to 56 per cent. While there is no single rate of credit that produces the right result for all provinces, a reduction of the federal rate of the credit from 37.5 per cent to 34 per cent of dividends received reduces the excess. At 34 per cent, taken together with

provincial tax credits that average 16 per cent, the combined federal and provincial credit will approximate the amount of the gross-up – that is, 50 per cent.

Secondary Residential Properties

Capital gains on the principal residence of a taxpayer are fully exempt from tax. This exemption is an important element of the government's social policy to encourage and assist homeownership by Canadians. However, the scope of this exemption permits a family to get an exemption for more than one residence, including cottages, recreational properties, and other properties held for speculative purposes. It is unclear why the tax system should encourage investments in these properties. On grounds of fairness and in order to prevent undue erosion of the tax base, this exemption will in future be confined to only one principal residence per married couple. In addition, the exemption will not apply to unmarried individuals under 18 years of age.

Special Forms of Employee Remuneration

Employers provide remuneration to their employees in a variety of forms. In the case of most smaller employers, employee remuneration consists almost exclusively of wages and salaries. Larger employers provide other types of benefits to their employees in addition to, or partially in lieu of, cash wages. These benefits include interest-free loans to buy a house or company shares, use of company automobiles, access to dental and supplementary health insurance plans, and membership in a pension plan or a profit-sharing plan.

While employees are generally fully taxable on their employment income, certain of these special benefits are not taxed or only partially taxed. Such benefits are not available to all employees. Their magnitude is generally larger for senior executives and other higher-income employees than for lower-income employees who, in most cases, do not have access to these perquisites. Both employers and employees have an incentive to convert cash remuneration into non-cash benefits that are taxed on a preferential basis. Because non-taxable benefits are worth more than an equivalent cash remuneration to employees, employers can indirectly obtain some of the benefits of these tax concessions by reducing their total remuneration but providing it in a tax-exempt form. The tax concessions may thus amount to a subsidization of wage costs to employers, with little or no benefit to employees.

While there are valid business reasons for providing non-cash benefits to employees, it must be recognized that such compensation is a substitute for cash remuneration and as such should be taxed. The budget repeals the preferential treatment of certain employment benefits and provides new rules for a proper valuation of others.

First, the value of all interest subsidies on loans received from an employer will be required to be included in the income of the employee for the 1982 and subsequent taxation years. Currently, employees are not required to pay tax on interest subsidies on share purchase loans. Interest subsidies on certain loans to enable employees to buy a home are taxable only to the extent that the loans

exceed \$50,000. Interest subsidies on all other indebtedness are taxable only to the extent the subsidies exceed \$500. The benefit from subsidized interest loans to employees and shareholders will generally be required to be valued each year by using the interest rate prescribed for income tax instalment and collection purposes.

Second, where an employer provides an automobile to an employee, the minimum value of the resulting taxable benefit (the minimum standby charge) to the employee will be increased to five-sixths of the leasing costs or 2.5 per cent of the original capital cost of the car for each month the car was made available for personal use.

Third, employer contributions to supplementary health or dental insurance plans will be taxable in the hands of the employees as income from employment. This is already the case for employer contributions to medical and hospital insurance plans administered by the provinces.

Fourth, Revenue Canada will be making changes in its administrative practice so as to require employees to include in income an appropriate value of their other employment benefits, such as free transportation passes and lodging and boarding assistance.

Fifth, payments received by an employee on his dismissal or termination of his employment, which may in certain circumstances be exempt from tax, will now become fully taxable.

Sixth, the amount of retiring allowances that an employee can transfer to his registered retirement savings plan or a registered pension plan will, in future, be limited to \$3,500 per year for those years of service with the employer for which he was not covered by a registered pension plan or a deferred profit-sharing plan. In the case of senior executives, retiring allowances have often amounted to hundreds of thousands of dollars, all of which, under the present rules, can be sheltered from immediate taxation, through transfers to an RRSP.

Seventh, business firms will not be permitted to deduct their contributions to a deferred profit-sharing plan (DPSP) that provides benefits to the principal shareholders of the firm. Nor will such plans be accepted for registration in future. Currently, some 90 per cent of DPSPs have no more than three members and many of these are set up for the benefit of principal owners/shareholders of the companies. This is contrary to the basic objective of these plans which is to encourage profit-sharing with those employees who would not otherwise share directly in the profits of the business.

Lastly, personal service corporations, established by senior executives and high-income individuals to convert their employment income into business income eligible for small business tax incentives, will, in future, be subject to the full corporate income tax rates. In addition, expenses which are not ordinarily deductible by employees will also not be deductible when incurred through such personal service corporations.

A related issue concerns employees working in the north and isolated posts. Currently, these employees are completely exempt on certain of their employment benefits in the form of subsidized vacation travel and housing loans. This relief is provided through a special remission order which is due to expire at the end of 1981. The provision has resulted in an anomalous treatment of individuals living in isolated regions. Inequities arise between individuals working for different employers, temporary and permanent residents and high- and low-income individuals. Because of these features and because the federal tax system should apply uniformly to all Canadians across the country, this special remission is hard to justify. However, in order to allow the government adequate time to review the need for, and means of, providing special assistance to employees at such locations, the remission order is being extended for one more year. The tax relief under the remission order will be confined to those benefits that are granted under employer-employee agreements reached prior to November 13, 1981. All such benefits will become taxable as income from employment effective January 1, 1983. Government assistance to employees in such locations after this date must take the form of an expenditure program rather than a deduction or exemption from taxable income.

Rationalization of Other Tax Expenditures

In line with its objectives of ensuring that tax preferences serve stated policy goals and operate in a fair and effective manner, the budget modifies several other tax expenditures for individuals.

- The \$1,000 pension income deduction was initially introduced in 1975 to offset partially the effects of inflation on pensioners. However, it now applies to lump-sum returns of pension plan contributions when an employee changes jobs and to pension income received by individuals who are not retired. The deduction will be modified so as to preclude its unintended use in such cases.
- The \$1,000 investment and pension income deductions are transferable between spouses to ensure that their value is not lost. The budget corrects an anomaly in these provisions that results in an excessive amount of transferred deductions.
- Professionals are now able to exclude from their income the value of work that is not billed by the end of their fiscal year, even though they can fully deduct all of the cost incurred in respect of that work. The resulting deferral of tax, is not generally available to other businesses and does not serve any policy objective. It will therefore be repealed.
- Currently taxpayers may claim deductions for dependent parents, grandparents, brothers and sisters and other relatives. When these dependants live abroad it is not possible to verify claims for this deduction. Audits have found that a large proportion of the claims are fraudulent. Areas of the tax law that are open to such abuse cannot be tolerated. Taxpayers will, therefore, not be permitted to claim any deductions in respect of their non-resident dependants other than their spouse and children.

Enrichment of Selective Tax Relief

One of the objectives of this budget is to improve the fairness of the tax system. This means not only removing or curtailing incentives, but also broadening certain tax preferences where there is a demonstrated need for relief and where added relief is consistent with tax equity and overall revenue objectives. There are a number of important areas where the budget expands tax relief.

- The tax exemption for lodging and boarding benefits received at temporary worksites will be extended to all employees who maintain a residence at another location. Currently, this exemption is confined to those employees who support a dependant at their permanent place of residence.
- To improve incentives for charitable giving, charitable contributions that exceed 20 per cent of income will now be permitted to be carried forward for up to five years. Also, any donations in excess of the 20-per-cent limit made by a taxpayer in the year of his or her death may be carried back one year.
- To increase the attractiveness of registered retirement income funds, greater flexibility will be permitted in the withdrawal of accumulated savings from them.

Corporate Tax Measures

Corporations benefit from a broad range of tax expenditures as do individuals. Their impact on the distribution of corporate income tax liabilities is similarly uneven. While some corporations pay tax at full rates, a significant number of profitable corporations pay little or no tax. A case could be made for elimination of many of these tax expenditures as well, combined with a lowering of the general corporate tax rates. However, such an initiative in the corporate sector is complicated by considerations of international competitiveness, the measurement of corporate income in an inflationary environment and other factors. For this reason, the primary focus of this budget has been a review of tax expenditures for individuals and structural changes in the federal sales tax. Nonetheless, a number of corporate tax expenditure cutbacks are being proposed to improve the system and to meet the government's revenue requirements. At the same time, tax expenditures for the small business sector are being enriched and restructured.

Capital Cost Allowances

Capital cost allowances are one of the largest tax expenditures identified in the Tax Expenditure Account of the Government of Canada for the corporate/business sector. While depreciation of assets is a legitimate business expense and should thus be deductible in any proper measure of income, it is generally recognized that assets can be written off for tax purposes at much faster rates than is warranted by their actual economic lives. The result is a significant deferral of tax liability on business income.

In many cases, the capital cost allowance rates are deliberately set in excess of economic depreciation rates in order to provide incentives to certain types of investments in the economy. In other cases, the higher rates serve to offset the adverse effects of the mismeasurement of business income that results from the use of historical costs in an inflationary environment. While a complete analysis of these tax expenditures requires a detailed consideration of a variety of factors, there are certain features of the capital cost allowance system that are clearly anomalous and are being addressed in this budget.

Half-Year Convention

Depreciable properties currently receive a full-year's capital cost allowance in the year of acquisition even though they may have been purchased part way through the year or indeed on the last day of the year. This results in substantially larger capital cost allowance deductions than can be justified on the basis of actual wear and tear and obsolescence of assets. Even where the assets are permitted to be written off at accelerated rates in order to provide incentives for investment, the lack of any prorating of capital cost allowances in the year of acquisition has the effect of making the incentive significantly richer than was intended. For example, a piece of manufacturing machinery that qualifies for the accelerated two-year write-off can, in fact, be fully written off in 13 months if purchased in the last month of a year.

For assets acquired after November 12, 1981 taxpayers will be permitted to claim only one-half of the normal full-year's capital cost allowance in the year of acquisition. This so-called half-year rule will, on average, result in the same capital cost allowance claim as a system of exact prorating based on the number of days the asset was owned in the year. At the same time it avoids the complexity of an exact prorating formula. The result will be a corporate tax system that better matches costs with revenues in determining tax liabilities. The half-year rule will be delayed until January 1, 1982 for acquisitions of certified Canadian films and multiple unit residential buildings.

The tax laws of many other industrialized countries limit the amount of depreciation allowance that can be claimed in the year of acquisition of assets. The United States, our closest trading partner, in fact goes even further in that it not only requires prorating of the allowance in the year of acquisition, but also denies any allowance on an asset until it has been put into use. Unlike the United States, taxpayers under the Canadian system can begin to claim the allowance when the asset is acquired. Thus progress payments on buildings or construction of large plants qualify for depreciation long before the buildings or plants are completed and put into use. This feature of the Canadian system will be maintained and will not be affected by the change proposed.

The additional corporate tax revenues from this measure decline rapidly in the years following its introduction. This is due to the fact that capital cost allowances disallowed in the year of acquisition will be claimable in subsequent years. The measure will not materially affect the rates of return on most investments as it only amounts to a six-month deferral in the claiming of capital cost allowances. The other incentive features of the Canadian corporate tax system, such as the two-year write-off, the lower corporate tax rate for manufacturing and the investment tax credit, will continue to provide significant stimulus to business expansion.

The budget proposes several other capital cost allowance changes:

- Taxpayers will not be permitted to claim depreciation allowances on objects of art or antiques acquired after November 12, 1981. Art objects typically do not depreciate; rather the opposite is the case. Indeed, art is often purchased for investment purposes. However, the government wishes to maintain incentives for the acquisition of works of art of living Canadian artists. The initial purchase of such works will continue to qualify for depreciation allowance.
- Amendments will be made to ensure that soft costs incurred prior to the completion of a building will not be deductible immediately but instead will be treated as part of the capital cost of the land or the building as the case may be.
- When a building is demolished, taxpayers are allowed to claim any residual undepreciated capital cost of the building as a terminal loss. Concern has been expressed that this provision may provide an incentive for demolition of heritage properties. As a result, modifications will be made to prevent the full and immediate deductibility of terminal losses on buildings.

Corporate Surtax

To help meet the government's revenue objectives, the current corporate surtax will be extended until the end of 1983. The rate of surtax will be continued at 5 per cent of corporate income tax otherwise payable in 1982 and will be reduced to 2 ½ per cent in 1983.

Small Business

Small businesses play an important role in the Canadian economy. The government provides a number of fiscal incentives and other forms of assistance to aid in their growth and development. These include provision of grants and technical know-how through the Enterprise Development Program, subsidized financing through the Federal Business Development Bank and the Farm Credit Corporation, and the Small Business Development Bond program, and a variety of special tax preferences.

In terms of aggregate fiscal impact, the most significant of the incentives provided by the federal government is the reduction in the federal corporate tax rate for small business corporations from 30 per cent to 10 per cent in the case of manufacturing profits and from 36 per cent to 15 per cent in the case of other types of active business income. These low rates apply on incomes of up to \$150,000 each year, provided the cumulative retained earnings of the business do not exceed \$750,000. The tax savings from this preference can thus amount to \$31,500 per annum for each corporation or associated corporate group. In aggregate, the federal revenue cost of the preference is estimated to be well in excess of \$1.5 billion per annum.

In spite of the considerable fiscal restraint being exercised by the government in other program areas, the tax preferences for small businesses will be further enriched to reflect the priority the government attaches to this sector of the economy. In line with the objectives of the budget, the tax incentives will also be restructured so as to direct fiscal resources in favour of those businesses that are expanding and those that are most in need of assistance.

Small Business Deduction Limits

The budget provides more room for growing small businesses to obtain the low tax rate benefits before they start paying tax at regular corporate rates. The annual income limit for the small business corporate tax rates will be increased from \$150,000 to \$200,000 and the cumulative limit will be increased from \$750,000 to \$1,000,000. The federal cost of the measure is estimated to be \$50 million per annum.

Exemption from Corporate Surtax

Further support will be provided to small businesses by exempting them from the corporate surtax for 1982 and 1983 on that portion of their income that is eligible for the lower corporate tax rates. This will result in a total tax saving of \$100 million for them over the 1982 and 1983 calendar years.

Small Business Bond

The small business bond measure has provided an important degree of relief from the current high interest rates for incorporated businesses. Financial institutions have committed almost \$2 billion of funds under the program. However, a generalized interest subsidy program over an extended period of time can be counter-productive. As well as causing a significant drain on government revenues, it would potentially introduce distortions in capital markets that are not in Canada's best interests. At the same time, the government believes that temporary relief is warranted for all small businesses, including farmers, who are facing financial hardship. For these reasons, the small business bond provision will be extended for a further period of one year, to apply to small corporations and unincorporated businesses in financial difficulty.

In order to ensure a wider distribution of funds available under the program, preferential tax treatment will be given only in respect of that portion of interest that exceeds 6 per cent per annum, in the case of borrowing arranged after November 12, 1981. Thus, small businesses will be able to secure financing at, for example, approximately 13 to 14 per cent interest rates, compared to 20 to 22 per cent rates they might otherwise be required to pay. This will provide reasonable assistance to this sector for abnormally high interest costs. The existing provision and the extension will provide tax savings of approximately \$150 million for each of the next five years, for a total of \$750 million over the period.

Corporation-Shareholder Tax Integration

Since 1972 the tax system has contained an important mechanism to integrate the corporate and individual tax paid by small business corporations and their shareholders. Its purpose is to ensure that income earned in the corporation and distributed to shareholders is not taxed more heavily than if it was received directly by the individual. To achieve this result the dividend tax credit to shareholders was designed to refund to small business shareholders the corporate tax underlying their dividends.

Unfortunately, the mechanics of this integration system are now defective. Rather than the tax law being neutral between income flowed through a private corporation or received directly, it results in less tax on small business corporate income than on income from wages or salaries or from an unincorporated business. This occurs because the dividend tax credit given to shareholders of a small corporation consistently exceeds the tax paid by the corporation. The result is that up to \$10,000 in taxes can be saved annually. This defect in the tax system is leading to serious inequities and unnecessary distortions including incorporations solely for the purpose of obtaining these tax savings. These tax benefits have generally gone to owner-managers and other senior employees of small businesses, many of whom are in the higher-income groups.

The budget proposes to end these anomalies by imposing a new 12.5 per cent tax on dividend distributions of small business companies.

This tax will not impose any burden on small businesses as long as they continue to employ their earnings in the business. Even when funds are withdrawn from the business, the total tax on them would be no more than on comparable amounts received as wages and salaries.

Small business shareholders who pay personal income tax at higher marginal tax rates will also benefit substantially from the general lowering of the personal rates. In fact, for an individual in the top marginal rate bracket, dividends now attract a combined federal and provincial tax of approximately 40 per cent. After 1981, this rate will be reduced to 25 per cent excluding the distribution tax at the corporate level and 37.5 per cent including the distribution tax.

Cumulative Deduction Account

The eligibility for the lower corporate tax rates for small business is subject to the restriction that the cumulative amount of retained earnings of the business not exceed \$750,000 (\$1 million after the budget). The purpose of this restriction is to confine the tax assistance during early years when the business is being established and when it may have difficulty in obtaining debt or equity financing from external sources. Businesses can, however, avoid the cumulative retained earnings limit by paying out dividends. As a result, they can remain eligible for the low corporate rates long after they have ceased to be small and obtain benefits even though the funds are not used for business expansion. In order to retarget the incentive where it is most needed, dividends distributed after December 31, 1981 will no longer be deductible in computing the cumulative deduction limit of a business.

Small Manufacturers Provision

The budget also proposes to aid small incorporated firms that now benefit from a further reduction in tax rates on their manufacturing and processing profits. Small businesses will now be relieved from the requirement to undertake complex computations to isolate their manufacturing profits from other business income and will be allowed the low tax rate on all of their income if they are engaged primarily in a manufacturing activity and if their total income is less than \$200,000.

The sum total of these changes will, in aggregate, result in a net tax saving to the small business sector. At the same time, the benefits of the tax expenditure provisions will be retargeted to those small businesses that are most in need of financial assistance.

Other Corporate Measures

Capital Gains Realizations

One-half of any realized capital gains is normally included in income for tax purposes in the year the property is disposed of. This general rule, however, does not apply in a number of situations when the property is disposed of in exchange for another property as opposed to cash. In such cases, the tax on the accrued capital gain is deferred until the new property is disposed of. This most commonly occurs in situations involving corporate reorganizations, mergers and takeovers, when shares of one corporation are exchanged for shares of another corporation or where property is exchanged for shares. Such transactions are in essence a barter and are equivalent, in their economic effect, to a simultaneous disposition of the old property for cash and acquisition of the new property using these proceeds. Yet the tax treatment is quite dissimilar – cash transactions give rise to immediate tax on capital gains realized, while the barter transactions do not.

The deferral of the tax liability in these circumstances is justified when the taxpayer has not changed the substance of his investment. However, the present tax-free corporate rollover provisions extend far beyond situations where a taxpayer has not changed the nature of his investment. In a corporate takeover or merger, for example, they extend to circumstances where the taxpayer has essentially sold his shares in one company in exchange for an entirely different investment.

Deferral of tax in corporate reorganizations will now be restricted to exchanges or transfers of shares within a group of related persons where there is no effective change in control. An exception will also be made for transfers of property to Canadian small business corporations. This will facilitate a group of individuals consolidating and incorporating their separate businesses.

Term Preferred Shares

In spite of restrictions imposed in 1978, the use of term preferred shares and income debentures to obtain so-called “after-tax” financing at concessionary interest rates has continued at significant levels. One reason for this is that the restrictions imposed in 1978 did not apply to such instruments with terms longer than 10 years nor to instruments acquired by non-financial institutions. After-tax financing has been responsible for several banks paying little or no income tax and has been used in a number of corporate takeovers.

To limit further their use, the budget proposes to extend the 1978 restrictions to such instruments with terms of longer than 10 years acquired by banks and financial institutions. Any such instruments acquired by non-financial corporations will also not generally be eligible for preferential tax treatment if they are redeemable within five years. In future, the tax exemption for income from such instruments will essentially be confined to issues by corporations in financial difficulty. Furthermore, lenders will not be exempt from tax on the first six percentage points of income received on such securities.

Charities

Charitable organizations and foundations are exempt from tax. To prevent large amounts of funds accumulating over time in the hands of charities, the legislation provides rules requiring minimum disbursements. These rules can be circumvented in a number of ways. To ensure that the intended policy objectives of these provisions are achieved, several changes will be made. Capital gains will no longer be exempt from disbursement requirements. Charities will be subject to a penalty tax equal to the amount of any shortfall in their disbursements. The minimum disbursement quota for private foundations will be increased from 5 per cent to 10 per cent of the value of certain of their assets so as to reflect more accurately current rates of return on investments. Other technical changes will also be made.

Other Measures

A number of other rules relating to the taxation of corporations will be tightened to prevent certain inappropriate tax deferrals, tax reductions and tax sheltering.

The 25-per-cent Part IV tax on portfolio dividends received by private corporations will be extended to public companies under the control of an individual or a related group of individuals. This will prevent owners of private corporations from avoiding the tax by simply arranging for a class of shares with limited voting rights and privileges to be listed on a stock exchange.

Foreign-controlled private corporations will no longer be eligible for the refund of corporate income tax on investment income distributed to shareholders.

Income from mining and processing of iron ore to the pig iron stage is eligible for the 25-per-cent federal resource allowance which is given in lieu of the deductibility of provincial royalties. In cases where there is further processing of

pig iron by a firm, significant difficulties have arisen in separating the income from mining and manufacturing and processing operations and thus in determining the value of the resource allowance. The problem arises because pig iron is not sold in large volumes and a fair market value is difficult to establish. However, iron ore is generally processed by mining companies into pellets rather than pig iron and the pellet stage is therefore a good indicator of the completion of mining operations. Accordingly, the resource allowance will be based on income earned to the stage where iron ore is processed into pellets, rather than into pig iron.

Steps have also been taken to prevent tax sheltering through the purchase of a corporation with large tax losses. Where control of a corporation changes, pre-acquisition business losses will only be deductible to the extent of income subsequently earned from the business in which the loss was sustained. In addition, any banks of undepreciated capital cost of properties in the loss corporation will be adjusted downward to their fair market value. The deductibility of resource expense claims will also be restricted to post-acquisition income from the related resource properties.

Several changes are proposed in the taxation of life insurance companies. The objective of these changes is to bring the taxation of their income more in line with general tax principles.

Federal Sales Tax

The federal sales tax which is imposed at the manufacturer's level suffers from a number of structural defects. These have been the subject of extensive review and comment. The most serious consequence of these defects is that they place domestic manufacturers at a substantial competitive disadvantage in relation to importers. As illustrated in Table 4.4 it is estimated that the effective rate of federal sales tax on a wide range of domestically produced goods is almost twice as high as that on similar goods imported from outside. In some cases, the sales tax differential outweighs the customs duty protection provided to domestic manufacturers. Another consequence is that, even among domestic manufacturers, the amount of sales tax on a given product varies depending upon the marketing and distribution network through which the product flows.

After an extensive review of a range of options, the government has concluded that the imposition of the tax at the last trade level prior to the retail level, that is the wholesale level, would be the most direct method of correcting the defects of the present system. The necessary legislation to effect this change will be introduced early in 1982. In order to allow adequate time for business firms to familiarize themselves with the new system, its actual implementation will be delayed until July 1, 1982.

While any change does entail some transitional costs, the resulting improvement in the competitive position of Canadian manufacturers will more than offset these costs. The change will remove, to a considerable extent, the uncertainty that manufacturers face in determining the amount of tax due on their sales. It will simplify the administration of the system, reduce the necessity of the numerous ad hoc and discretionary adjustments in the calculation of tax

currently made by Revenue Canada and permit introduction of an effective appeal system. One further important advantage of the switch is that wholesalers will be able to acquire their inventory of goods without payment of the sales tax. It is estimated that this will lower their inventory financing requirements by as much as \$400 million.

A move to the wholesale level will permit a lowering of the general tax rate, while yielding the same revenues. The general rate will be reduced from 9 per cent to 8 per cent. The reduction will, however, be delayed by six months, until January 1, 1983, in order to offset a one-time revenue loss resulting from refunds of tax on wholesalers' inventories. The lowering of the rate will provide net tax reductions to many domestic manufacturers whose goods are now effectively taxed at the wholesale level. To equalize the tax between large chain retailers buying goods directly from manufacturers and small retailers buying through wholesalers, the legislation will provide for a higher rate of tax on purchases of taxable goods by the former.

Table 4.4
Comparison of Federal Sales Tax on Domestic Products and Imports⁽¹⁾

	Effective federal sales tax as a percentage of sale price to retailers		
	Domestic	Imports	Difference
Kitchenware	8.3	3.6	4.7
Cutlery	8.3	5.1	3.2
Small household appliances	8.0	6.0	2.0
Household freezers	6.4	5.2	1.2
Brooms	8.3	5.0	3.3
Household pet products	8.3	4.2	4.1
Novelty paper products	6.9	4.3	2.6
Household textiles	8.3	6.5	1.8
Toys	7.4	3.3	4.1
Sporting goods	7.8	4.6	3.2
Outboard motors	7.2	6.8	0.4
Billiard tables	8.3	6.8	1.5
Record and tape players	8.3	6.3	2.0
Power tools	8.3	6.2	2.1
Building fasteners ⁽²⁾	4.8	3.7	1.1

⁽¹⁾ Based on 1980 data.

⁽²⁾ Building products are taxable at a 5 per cent sales tax rate.

Revenue Impact of the Major Tax Measures

The impact on federal revenues of the major budget tax measures is shown in Table 4.5. The additions to revenue are larger in the early years, rising from \$1.4 billion in 1982-83 to a peak of some \$2.1 billion in 1983-84 and declining sharply thereafter. This overall pattern reflects the fact that many of the changes proposed in the budget end tax deferrals now permitted. Such measures include the elimination of income averaging annuity contracts and the reserve provisions, and the introduction of the half-year rule for businesses claiming capital cost allowance (CCA) in the year assets are purchased. They tend to produce larger one-time tax increases in the year the deferral is ended and only smaller net additions to revenues later on.

Table 4.5

New Tax Measures with Major Impacts on Revenue Growth

Measure	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
(millions of dollars)					
Personal Income Tax					
Repeal IAAC deduction	0	0	895	475	445
End general averaging and introduce new forward averaging	0	40	250	250	250
Change taxation of employee benefits	0	0	175	195	220
Limit deduction for interest costs on investments	0	35	190	205	225
Reduce federal dividend tax credit to 34 per cent of cash dividends	0	15	140	155	175
Repeal capital gains reserve deductions	0	0	150	150	150
Tax accrued interest income every three years	0	0	0	0	60
Allow one-half CCA in year assets acquired (unincorporated businesses)	5	35	100	85	45
Change taxation of low interest employee and shareholder loans	0	0	50	60	70
Require professionals to inventory work-in-progress	0	0	75	10	10
Prevent excess transfer of claims for \$1,000 investment and pension income deductions	0	0	25	26	27
Restrict \$1,000 pension deduction to retired persons	0	10	20	22	25
Restrict personal exemption for non-resident dependants	0	5	20	23	25
Restrict tuition fee and education deductions	0	2	10	11	12
Require soft costs on real estate investments to be capitalized	0	0	10	10	10
Total base changes	5	142	2,110	1,677	1,749
Restructure federal tax credit	135	655	35	405	420
Cut in marginal tax rates for individuals	-180	-1,120	-1,295	-1,470	-1,660
Total personal income tax changes	-40	-323	850	612	509
Corporate Income Tax					
Allow one-half CCA in year assets acquired	110	1,100	840	435	435
Extend corporate surtax for large businesses	15	465	255	0	0
Impose 12.5 per cent tax on dividends paid by small businesses from income taxed at lower rates	45	90	110	125	140
End reserve deductions on sales of properties	0	60	60	60	60
Increase small business deduction limits	0	-50	-55	-60	-65
Require professional corporations to inventory work-in-progress	0	30	5	5	5
Extend small business development bonds	0	-20	-20	-20	-20
Restrict refund of Part I tax for private corporations	5	10	12	15	20
Total corporate income tax changes	175	1,685	1,207	560	575
Withholding tax					
End reduction in withholding tax of dividends from corporations with degree of Canadian ownership	5	35	40	45	50
Total budget impact	140	1,397	2,097	1,217	1,134

Overall, the budget raises additional revenues from both corporate and individual taxpayers. For individuals, however, the net effect is to lower personal income tax collections in the 1982-83 year. This is because while they begin to

benefit from the marginal rate reductions on January 1, 1982, the additional taxes from the elimination of certain tax expenditures do not have to be remitted until March-April 1983 when individual tax returns are filed.

There are two main measures affecting corporate revenues: the new first year CCA rule and the extension of the surtax for large businesses at the rate of 5 per cent in 1982 and 2.5 per cent in 1983. Again, these changes produce a larger increase in revenue in 1982-83 and 1983-84 than in later years. The effect of the half-year CCA rule declines over time as any reduced CCA in the year of purchase is available later to reduce tax liabilities. The decline in surtax revenues reflects the lowering of the rate to 2.5 per cent in 1983.

The movement of the federal manufacturers' sales tax to the wholesale level is not expected to affect federal revenues as the effect of moving to a larger tax base will be offset by a reduction in the rate of tax.

Table 4.6 records the estimated direct impact of the tax measures on provincial and territorial revenues. These governments gain more than \$1 billion in 1982-83 and \$0.5 billion to \$0.8 billion in subsequent years.

Table 4.6

**Estimated Increase in Provincial and Territorial Revenues
from Tax Changes Proposed in the Budget**

	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
	(millions of dollars)				
Personal income tax	711	419	374	435	381
Corporate income tax	367	334	204	185	180
Total direct impact	1,078	753	578	620	561
Associated equalization	6	29	42	43	33
Total impact	1,084	782	620	663	594

V. Other Budget Measures

Customs Tariff

The budget contains a number of tariff measures that are worthy of note. It will implement recommendations made by the Tariff Board for improvements in the General Preferential Tariff (GPT) for developing countries. In addition, it will eliminate the duties on goods covered by the GPT when imported from the least developed of the developing countries (LLDCs). These tariff reductions form an important part of Canada's contribution to the concerted efforts of the world's developed economies to promote the growth and development of developing countries.

A new tariff item will be introduced authorizing the government to remove the duties on goods that are designed for the disabled. Other tariff changes will provide reduced rates of duty or free entry for certain dental materials, religious printed matter, unexposed instant film for hospitals, and seeds for growing green and yellow wax beans.

The general level of Canadian tariffs will of course continue to decline over the period to 1987, as the phased reductions agreed to in the multilateral trade negotiations of 1979 are implemented.

Unemployment Insurance Contributions

Effective January 1, 1982 the weekly rate of unemployment insurance contributions will be reduced to \$1.65 per \$100 of insurable earnings. The corresponding employer rate of contribution will be \$2.31. The employee and employer contribution rates for 1981 are \$1.80 and \$2.52 respectively. The decreases in the contribution rates reflect levels of unemployment in 1981 which are lower than expected last year. Consequently, the employer-employee share of unemployment insurance costs is lower than expected and decreases in the contribution rates are now possible. As a result, employees' disposable incomes will be increased roughly \$200 million and employers' costs will be reduced by close to \$300 million in 1982, relative to what they would have been with the 1981 contribution rates. The government will continue to pay the full cost of regionally-extended and fishermen's benefits.

A comprehensive review of the current unemployment insurance program has recently been completed. The Minister of Employment and Immigration is consulting with the private sector and the provinces on ways to increase the efficiency and effectiveness of unemployment insurance while reducing overall costs. Premium rates will be reviewed again when these changes become effective.

VI. Total Budgetary Revenues by Major Source

The two previous chapters have presented the major budgetary measures influencing the government's revenues. The actual flow of revenues in future years will depend not only on the newly revised tax system, but also on the course of economic developments. In the present chapter the projected flow of government revenues to 1985-86 will be presented and discussed by major revenue source. The objections are contingent on the economic assumptions, which are presented in a companion document. The chapter begins with a discussion of oil and gas production revenues, cast in the light of the recent energy agreements with producing provinces. It then goes on to a summary discussion of other major revenue sources.

Oil and Gas Production Revenues

An oil and gas pricing and revenue-sharing agreement between Canada and Alberta was concluded on September 1, 1981. The five-year agreement established a schedule of oil and gas price increases and provided a firm basis for the achievement of national energy and fiscal policy goals. Under the new system, the federal government's share in oil and gas production revenues will equal approximately 25 per cent over the 1981-86 period. The pricing and taxation structure will provide significant stimulus for new tar sands projects, exploration for conventional oil, and northern frontier and offshore petroleum resources. Understandings have been reached with the governments of British Columbia and Saskatchewan which include many elements in common with the Alberta agreement.

While most of the details are outlined in the Canada-Alberta Memorandum of Agreement and letters of understanding with British Columbia and Saskatchewan, the budget affirms the tax changes, and these will be included in the legislation arising out of the budget. The effects of the energy agreements with these three provinces have been incorporated into the fiscal projections presented in this budget.

Projected federal tax collections from oil and gas production activity are shown in Table 6.1. Summary descriptions of each tax are given below.

Corporate Income Tax

Under the energy agreements, oil and gas producers' sales revenue will be much higher than under the NEP price schedules. The impact on corporate income tax collections of these higher sales revenues is lessened, however, by the deductibility for tax purposes of revenues from pre-1981 oil in excess of the return under NEP prices, given that this excess is subject to the incremental oil

Table 6.1
Federal Oil and Gas Production Revenue Collections
on a Public Accounts Basis⁽¹⁾

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
	(millions of dollars)					
Corporate income tax ⁽²⁾	1,440	2,115	2,815	3,245	3,970	4,800
Petroleum and gas revenue tax and incremental oil revenue tax	27	1,180	3,760	5,020	6,115	7,135
Natural gas and gas liquids tax	187	1,080	1,505	2,035	2,565	3,140
Oil export charge ⁽³⁾	673	270	260	165	90	0
Net petroleum compensation revenue	0	0	0	0	0	0
Total	2,327	4,645	8,340	10,465	12,740	15,075

⁽¹⁾ The list of taxes is not intended to be a comprehensive representation of energy revenues. The revenue definition is consistent with that used for the negotiations with the provinces. It should be noted that taxes on income generated in oil and gas transportation, distribution and refining are not included, nor are the portion of the sales tax levied on energy products, the gasoline excise tax, the transportation fuel compensation recovery charge and the oil export charge on oil products.

⁽²⁾ An estimate of the taxation year tax liability for oil and gas production income.

⁽³⁾ The federal share of revenue from crude oil exports.

revenue tax. Income tax changes affecting the resource allowance, synthetic oil projects and earned depletion in respect of exploration expenditures on Canada Lands are also incorporated in the budget.

The 25-per-cent resource allowance in the Income Tax Act will be restructured effective January 1, 1982 to make it available to the total production profits of an oil or gas well before the deduction of royalties payable to others, unless such royalty income is itself liable for non-deductible provincial levies. Those with an interest in production whose tax liabilities are unaffected by the non-deductibility of crown royalties or provincial mineral income taxes will no longer receive a resource allowance. This restructuring of the allowance will not apply to existing or future bituminous sands mining projects but will affect *in situ* recovery projects such as the Cold Lake project. Income from upgrading projects in Saskatchewan will be treated as resource income and will be eligible for the resource allowance.

The Income Tax Act will now provide that income from a new synthetic oil project, a major expansion of such a project, or a heavy crude oil upgrader in Saskatchewan, may not be sheltered from tax by deductions stemming from expenditures which are not incurred in the construction, operation or maintenance of the project.

Earned depletion in respect of exploration expenditures on Canada Lands is to be phased out over the next three years so as to equal 33⅓ per cent of such expenditures in 1982, 20 per cent in 1983, 10 per cent in 1984 and zero thereafter. Earned depletion or an equivalent incentive will be retained for new synthetic oil projects, heavy crude oil upgraders in Saskatchewan, and for prescribed enhanced oil recovery projects. Because of the availability of a new oil reference price and appropriate royalty regimes, such prescription will only be made in exceptional circumstances and will be contingent upon provincial royalty reductions.

There will be one additional corporate income tax change that is not covered by agreements with the provinces. The October 28, 1980 budget proposed a

change in the definition of exploration expenditures to be effective from January 1, 1981. Subsequently the implementation date was postponed until January 1, 1982. To provide temporary assistance to gas producers, the government is now proposing a further one-year delay in the effective date for this change in the definition.

Petroleum and Gas Revenue Tax

The rate of the petroleum and gas revenue tax (PGRT) which was introduced in the October 28, 1980 budget will be increased effective January 1, 1982 from 8 per cent to 16 per cent. However, there will be a resource allowance of 25 per cent available to those whose tax liability is affected by the non-deductibility of crown royalties. The effective rate for such persons will thus be 12 per cent. The rate of the tax on production revenues from the Alsands and Cold Lake synthetic oil projects, and the Saskatchewan heavy oil upgraders will be reduced from 16 per cent to 10.67 per cent (8 per cent after the resource allowance) until the projects achieve payout. Payout occurs when cumulative net operating profits minus gross royalties exceed total pre-production costs.

Petroleum and gas revenue tax collections will be higher under the new agreements both because of the higher effective tax rate and because of the higher wellhead prices.

Incremental Oil Revenue Tax

Effective January 1, 1982 there will be a new tax on incremental revenues on oil discovered prior to 1981, resulting from the higher wellhead prices agreed to under the Canada-Alberta energy agreement. The tax, to be known as the incremental oil revenue tax, will be 50 per cent of the additional revenues the industry receives as a result of prices on old oil being higher than prices set out in the 1980 National Energy Program. In computing these incremental revenues, a deduction will be allowed for related crown royalties. As a result of the understanding reached with Saskatchewan, the burden of this tax on low productivity wells will be reduced. The exact form of this relief has yet to be determined. Revenues subject to this tax will be excluded from income taxation.

Natural Gas and Gas Liquids Tax

The rate of the federal excise tax on exports of natural gas, other than natural gas produced from Canada Lands, will be reduced to zero for the period from October 1, 1981 to December 31, 1986. There will also be a refund of the tax on ethane exported during this period. The tax on domestic sales of natural gas will be established so that the tax-included wholesale price of natural gas at the Toronto city gate will average approximately 65 per cent of the average price of crude oil at the Toronto refinery gate. The current rate of 42 cents per gigajoule will remain in effect until February 1, 1982 rather than rising to 56 cents on January 1 as previously scheduled. The new rate on February 1, 1982 will be 63 cents per gigajoule. The tax rates on ethane, propane and butanes will continue to be set so as to equal, on the basis of their heat content, the tax on natural gas.

Revenue from the natural gas and gas liquids tax (NGGLT) grows fairly quickly in the budget projections as a result of projected increases in domestic gas

sales volumes and higher tax rates. The tax rate depends largely on the blended price of oil, which is itself dependent on the international price of oil.

Oil Export Charge

The National Energy Program announced that revenues from the export charge on crude oil exports would be shared with Saskatchewan and Alberta effective November 1, 1980. The authority for making the payments to the provinces will be provided by the Energy Security Act. As this Act has not yet received parliamentary approval, no payments have been made. When the Act is approved — and for the purposes of these projections it has been assumed that the Act will be passed before the end of the present fiscal year — there will be large retroactive payments which will be reflected in low net revenues for 1981-82. Revenues are projected to decline over time because the volume of oil exports is expected to fall.

Petroleum Compensation Charge

Beginning in March 1982, the petroleum compensation charge will be set to balance the petroleum compensation account on an annual basis. Therefore, revenues from the charge will be just sufficient to offset the cost of subsidies on oil imports and incentive payments on oil qualifying for the new oil reference price.

Impact of the Agreements on Federal Revenues

The terms of the new energy agreements generate substantially more revenue than the price and tax structure contained in the National Energy Program one year ago. Table 6.2 shows the differences between revenues obtained by applying the new price and tax structures to current projections for oil and gas

Table 6.2
Impact of the Agreements on Federal Revenues
(Calendar Year Accruals)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1981-86
	(billions of dollars)						
Corporate income tax ⁽¹⁾	0.1	0.2	0.5	0.7	0.9	0.9	3.3
Petroleum and gas revenue tax and incremental oil revenue tax	0.0	2.1	3.2	4.0	4.6	4.8	18.8
Natural gas and gas liquids tax ⁽²⁾	-0.1	-0.6	-0.8	-1.0	-1.2	-1.2	-4.9
Oil export charge ⁽³⁾	0.0	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.0	-0.2
Net petroleum compensation revenue ⁽⁴⁾	0.0	-1.1	-1.4	-2.5	-2.6	-1.9	-9.6
Total ⁽⁵⁾	0.0	0.6	1.5	1.2	1.7	2.6	7.5

(1) The taxation year tax liability for oil and gas production income.

(2) The gas tax rates beyond 1983 were not explicit in the NEP. In the above table the NEP gas tax rates are assumed to be \$.90 per mcf in 1984, \$1.05 per mcf in 1985, and \$1.20 per mcf in 1986.

(3) The federal share of revenue from crude oil exports.

(4) For purposes of comparability, the \$1.25-per-barrel increase in the petroleum compensation charge effective June 3, 1981 has been added to the NEP schedule as outlined in the October 28, 1980 budget. The schedule for the petroleum compensation charge beyond 1983 was not specified in the NEP. In the above table the NEP charge is assumed to be \$13.80 per barrel after 1983.

(5) Totals may not add due to rounding.

production and costs, and the revenues obtained by applying the NEP price and tax structures to current production and cost projections. The figures are on a calendar year accruals basis.

The higher oil and natural gas prices raise production revenue in the energy sector, thereby generating additional government revenue through the corporate income tax and the petroleum and gas revenue tax. The increase in the effective petroleum and gas revenue tax rate and the new incremental oil revenue tax also generate large revenue increases. Offsetting these increases are the loss of revenue from an excise tax on gas exports and the fact that the petroleum compensation account will now be in balance each year, rather than accumulating surpluses as under the NEP schedules.

The estimates of the revenue impacts of the agreements shown in Table 6.2 cannot, however, be directly applied to the October 1980 budget projections, because projections for production and costs have changed significantly from those in the previous budget. In addition to the changes in prices and tax rates, there have been downward revisions to the forecast for oil production (especially this fiscal year) and oil and gas exports, and upward revisions to production cost estimates. The net result of the revisions to production and cost estimates is lower energy tax bases than projected in the October 1980 budget. In other words, if there had been no changes in tax rates and structures since the National Energy Program, revenues would now be forecast to be lower, especially in 1981-82, than in the October 1980 budget. Combining the two sets of factors — the different tax and pricing regime now as compared to the NEP and the different outlook for production and costs now as compared to one year ago — Table 6.3 presents the full comparison between the current oil and gas production revenues projections and those in last year's budget.

In summary, the partial impact of the agreements is a large reduction in financial requirements over the years 1981-82 to 1985-86. However, much of the revenue gain comes in the later years, and other factors offset some of the direct oil and gas production revenue gains in relation to the projections in the October 28, 1980 budget.

Table 6.3
Differences Between the November 1981 Budget Projection and the October 1980 Budget Projection

	1981-82	1982-83	1983-84
	(millions of dollars)		
Corporate income tax ⁽¹⁾	- 185	- 30	230
Petroleum and gas revenue tax and incremental oil revenue tax	- 230	2,015	3,055
Natural gas and gas liquids tax	- 205	- 715	- 845
Oil export charge ⁽²⁾	- 115	- 160	- 255
Net petroleum compensation revenue ⁽³⁾	0	- 225	- 660
Total	- 735	885	1,525

⁽¹⁾ Corporate income tax on oil and gas production income.

⁽²⁾ The federal share of revenues from crude oil exports.

⁽³⁾ As mentioned above for Table 6.2, the \$1.25-per-barrel increase in the petroleum compensation charge effective June 3, 1981 has been added to the schedule for the NEP base case for comparability. The \$1.25 charge was not incorporated into the October 1980 budget projections. Therefore, the revenue losses in the November 1981 budget projection are smaller in relation to the October 1980 projection than to the NEP base case, as shown in Table 6.2.

Summary of Total Budgetary Revenues by Major Source

The projected growth pattern for government revenues was alluded to in the second section of Chapter I. This projected pattern reflects both the budget tax measures, the revenue impacts of which were displayed in Table 4.3, and the economic assumptions in the companion budget paper. In this section a more disaggregated view on projected budgetary revenues will be presented. This view is summarized in Table 6.4. The discussion which follows concerns the main determinants of revenues from sources other than oil and gas production, since the latter were considered in the previous section.

Table 6.4
Budgetary Revenues⁽¹⁾

Source	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
(millions of dollars)						
Personal income tax	19,837	23,665	27,370	32,945	37,070	41,470
Corporate income tax	8,106	8,825	11,070	11,865	12,595	14,140
Petroleum and gas revenue tax	27	1,150	3,015	3,665	4,410	5,275
Incremental oil revenue tax	0	30	745	1,355	1,705	1,860
Non-resident tax	867	885	965	1,070	1,170	1,280
Sales tax	5,429	6,385	7,130	8,005	8,925	9,860
Customs import duties	3,188	3,600	3,830	4,095	4,435	4,710
Excise duties	1,042	1,230	1,400	1,580	1,790	1,995
Other excise taxes	573	600	685	780	875	980
Gasoline excise tax	453	430	425	425	430	430
Oil export charge	842	430	510	415	230	50
Natural gas and gas liquids tax	187	1,080	1,505	2,035	2,565	3,140
Net petroleum compensation revenue	0	0	0	0	0	0
Miscellaneous tax	99	105	110	115	120	125
Total tax revenue	40,650	48,415	58,760	68,350	76,320	85,315
Non-tax revenues	4,748	5,895	6,200	6,175	6,335	6,430
Total budgetary revenues	45,398	54,310	64,960	74,525	82,655	91,745
(percentage change)						
Personal income tax	18.0	19.3	15.7	20.4	12.5	11.9
Corporate income tax	16.6	8.9	25.4	7.2	6.2	12.3
Petroleum and gas revenue tax	—	—	162.2	21.6	20.3	19.6
Incremental oil revenue tax	—	—	—	81.9	25.8	9.1
Non-resident tax	10.2	2.1	9.0	10.9	9.3	9.4
Sales tax	15.6	17.6	11.7	12.3	11.5	10.5
Customs import duties	6.3	12.9	6.4	6.9	8.3	6.2
Excise duties	16.4	18.0	13.8	12.9	13.3	11.5
Other excise taxes	14.1	4.7	14.2	13.9	12.2	12.0
Gasoline excise tax	7.6	-5.1	-1.2	0	1.2	0
Oil export charge	12.3	-48.9	18.6	-18.6	-44.6	-78.3
Natural gas and gas liquids tax	—	—	39.4	35.2	26.0	22.4
Net petroleum compensation revenues	—	—	—	—	—	—
Miscellaneous tax	3.1	6.1	4.8	4.5	4.3	4.2
Total tax revenues	16.4	19.1	21.4	16.3	11.7	11.8
Non-tax revenues	17.9	24.2	5.2	-0.4	2.6	1.5
Total budgetary revenues	16.6	19.6	19.6	14.7	10.9	11.0

⁽¹⁾ The year 1980-81 has been adjusted to exclude postal revenues, to be consistent with the 1981-82 to 1985-86 period.

Personal income tax collections are expected to increase 19.3 per cent in 1981-82. This growth reflects a strong increase in nominal personal income in 1981 and a positive difference between the growth in income per taxfiler and the indexation factor. In later years, the growth profiles of income per taxfiler and the indexation factor are expected to be more similar. Therefore, before making allowance for the measures introduced in this budget, the growth in collections would be expected to decline gradually over time in line with nominal income.

The net impact of the personal income tax measures introduced in the budget is to lower tax collections in 1982-83 and to increase collections from 1983-84 through 1985-86. This produces a drop in the growth rate forecast for collections from 19.3 per cent in 1981-82 to 15.7 per cent in 1982-83 and then an increase in the growth rate to 20.4 per cent in 1983-84. The impact of the repeal of the deduction for income averaging annuity contracts on tax collections, as shown in Table 4.3, explains much of this growth rate pattern.

In addition to corporate profits, some of the important determinants of corporate tax revenues over the forecast period are the phasing-out of depletion allowances, the deductibility of incremental revenues from pre-1981 oil as defined for purposes of the incremental oil revenue tax, and the measures introduced in this budget. The budget measures have their greatest impact on corporate income tax collections in 1982-83 and 1983-84. Reflecting the first-year adjustment to capital consumption allowances, corporate income tax collections are expected to increase 25.4 per cent in 1982-83. As the impact of the budget measures declines in later years, the growth rates of collections are expected to follow those of corporate profits more closely.

Sales tax revenues are expected to grow roughly in line with nominal GNE growth. Customs import duties are projected to rise relatively slowly after 1981-82 due to tariff reductions under the multilateral trade negotiations. The growth rate for 1981-82 is relatively high due to the increase in the value of imports. Beginning in September 1981, the specific excise taxes and duties on tobacco and alcohol are indexed annually. As a consequence, revenues from excise duties and other excise taxes are expected to grow with the value of tobacco and alcohol sales.

Total non-tax revenues, which now exclude postal revenues, are forecast to increase strongly in 1981-82 because of higher interest receipts, \$300 million in revenue resulting from the transfer of uranium stockpiles to Eldorado Nuclear Limited, and the implementation of the transportation fuel compensation recovery charge in May 1981.

VII. Non-Budgetary Transactions

The financial requirements of the government, excluding foreign exchange transactions, are the net result of a large number of budgetary and non-budgetary transactions. Budgetary expenditures were discussed in Chapter III, as were loans, investments and advances, which are categorized as non-budgetary items. Budgetary revenues were considered in the previous three chapters. In this chapter the remaining components of non-budgetary outlays — specified purpose accounts and other non-budgetary transactions — will be briefly reviewed.

Specified Purpose Accounts

The specified purpose accounts are a new public accounts category defined this year by aggregating deposit and trust accounts, formerly included as part of “other non-budgetary transactions,” with what was formerly known as the “annuity, insurance and pension accounts”. The new category consists of the unemployment insurance account, superannuation and miscellaneous pension and insurance accounts, the Canada Pension Plan, the government annuities account and all deposit and trust accounts.

Projected transactions in the unemployment insurance account reflect the legislation which provides that employer-employee contributions be adjusted over time to avoid cumulative private sector deficits or surpluses in the account, although in some years surpluses in the account provide a source of funds to the government while in other years deficits must be financed.

The superannuation accounts continue to accumulate large balances, as the employer-employee contributions and the interest earnings of the accounts have typically exceeded benefits paid out by a substantial margin. Deposit and trust accounts include the provincial tax collection account and the western grain stabilization account. The net source of funds for deposit and trust accounts was unusually high in 1980-81 because of large payments to the provinces for the provincial tax collection account. Accordingly the net source is lower in 1981-82 and 1982-83. The next drop occurs in 1983-84 as it is assumed that disbursements out of the western grain stabilization account will equal revenues.

Other Non-Budgetary Transactions

The major item in “other non-budgetary transactions” is the interest and debt account (see Table 7.2). Its profile reflects the build-up in some years and subsequent encashment in other years of accrued interest, especially on Canada Savings Bonds. The build-up in these accounts between 1980-81 and

1982-83 results from an assumed decline in encashments of outstanding bonds with their accrued interest and from high interest rates. Thereafter the gross accruals of interest are reduced by encashments in the three years of maturing bonus interest and by the maturing in 1985-86 of the accumulated C Bond interest for Series 33. Also included in "other non-budgetary transactions" are year-end accounts and outstanding cheques which, although projected at a fairly stable level, are subject to unpredictable swings from year to year.

Table 7.1
Specified Purpose Accounts

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
	(millions of dollars)					
Unemployment insurance account	-682	346	-218	-119	17	-7
Superannuation and miscellaneous pension and insurance accounts	2,336	2,799	3,181	3,736	4,367	5,073
Canada pension plan	173	204	231	253	280	312
Government annuities	-15	-14	-14	-15	-14	-13
Total annuity, insurance and pension accounts	1,812	3,335	3,180	3,855	4,650	5,365
Deposit and trust accounts	969	385	370	55	55	55
Total specified purpose accounts	2,781	3,720	3,550	3,910	4,705	5,420

Table 7.2
Other Non-Budgetary Transactions

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
	(millions of dollars)					
Interest and debt accounts	186	525	1,210	1,160	560	-280
Other	107	-30	-5	10	0	50
Total other transactions	293	495	1,205	1,170	560	-230

VIII. The Financing of the Deficit

Table 8.1 sets out the financial requirements and sources of financing for the fiscal years 1976-77 through to 1980-81 and for the first seven months of 1981-82.

Table 8.1
Financial Requirements and Sources of Financing

	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82 ⁽¹⁾
	(millions of dollars)					
Financial requirements excluding foreign exchange transactions	- 5,548	- 8,449	- 11,113	- 10,445	- 10,117	- 4,633
Foreign exchange transactions	1,281	1,186	4,262	- 128	1,157	789
Total financial requirements	- 4,267	- 7,263	- 6,851	- 10,573	- 8,960	- 3,844
Unmatured debt transactions payable in Canadian dollars						
Marketable bonds	2,270	3,432	5,317	6,260	7,978	2,421
Canada Savings Bonds	782	1,700	1,221	- 1,172	- 2,270	- 1,865
Treasury bills	1,760	3,040	2,240	2,790	5,445	1,095
Total	4,812	8,172	8,778	7,878	11,153	1,651
Change in cash balance	545	909	1,927	- 2,695	2,193	- 2,193
Cash balance at end of period	3,597	4,506	6,433	3,738	5,931	3,738

⁽¹⁾ First seven months to October 31, 1981, as estimated.

As can be seen from the table, the amount of borrowing by the government in the Canadian financial markets is primarily the result of the financial requirements, but it is also affected by exchange transactions and changes in cash balances. No projections of these financing transactions are provided, since to an important extent they are responsive to unpredictable changes in financial and exchange markets.

The second line in the table shows the total impact of foreign exchange transactions. There are two ways in which foreign exchange transactions affect total borrowing requirements. The first of these is by the sale of U.S. dollars from the Exchange Fund Account as a result of the government's intervention in the foreign exchange market. The exchange intervention policy is designed to minimize undue fluctuations in the exchange rate, and thus involves both purchases and sales of Canadian dollars. In periods such as 1978 and 1979, when the Canadian dollar was under persistent downward pressure, the net result of intervention operations was a sale of foreign exchange and hence an increase in the supply of Canadian dollars to federal cash balances.

The second way in which foreign exchange transactions impact on the government's need to borrow arises from the government's own requirements for foreign exchange. Some of the government's budgetary expenditures involve

the purchase of goods and services from other countries which have to be paid for in foreign currencies. These requirements may be met by acquiring the foreign currencies from the exchange reserves, and thus may not give rise to a need to borrow Canadian dollars. Until recently, such expenditures were relatively small, and it had been the practice to provide the foreign currencies out of the exchange reserves. Thus they did not give rise to a requirement for Canadian dollars. Current practice is to purchase these funds in the market, since foreign exchange needs have grown due to rising debt charges on foreign debt and defence purchases. This new practice ensures that the government's foreign exchange reserves are not eroded to meet its foreign currency expenditures but it means that this aspect of foreign currency operations no longer serves as a source of funds to meet financial requirements.

The sales of foreign currencies in 1979 and 1980 led to the need to replenish the foreign currency reserves by foreign borrowing. When foreign currencies are borrowed, they are added to the foreign exchange reserves and this has no direct impact on Canadian dollar financing requirements. Canadian dollar financing requirements are only reduced when foreign currencies are converted into Canadian dollars through the foreign exchange market.

Table 8.1 provides figures for the first seven months of fiscal year 1981-82; it can be seen that over that period foreign exchange transactions provided an important source of funds. This was of course associated with some decline in U.S. dollar holdings in the Exchange Fund Account, and these were replenished by drawings on the standby lines of credit. These lines of credit, which serve as a useful source of liquidity in our exchange reserves, consist of a U.S. \$3.5 billion line with the Canadian chartered banks and a U.S. \$3 billion line with a consortium of international banks. Both of these standby arrangements have been renegotiated in recent months. The arrangement with the Canadian banks was increased in size, and in both cases the new agreements provide additional flexibility and lower costs. Since drawings under these standby lines have been outstanding on a number of occasions over recent months, the government is considering the possibility of some foreign borrowing to provide a more permanent source of funds. An initial step in this direction was taken on November 4, when Canada completed arrangements for a private placement with the Saudi Arabian Monetary Agency to raise U.S.\$300 million. The offering consisted of a single maturity of 5-year 16¼-per-cent bonds dated November 3, 1981.

Table 8.1 also provides information on the net amounts of funds raised in the Canadian financial markets through the sale of marketable bonds, treasury bills and Canada Savings Bonds. Table 8.2 shows the impact that these sales have had on the total amount of each of these types of debt outstanding and their relative importance in the total Canadian dollar unmatured debt.

The government's marketable debt program during the previous two fiscal years had been rather heavy, reflecting a need to refinance large Canada Savings Bond redemptions and generally favourable market conditions during this period. In contrast, during the current fiscal year to date the government has been offering smaller bond issues and has tapped the market at more frequent intervals. Also there has been much more heavy reliance on the use of extendible bonds rather than long-term bonds. This trend in part is the result of more difficult market conditions during this period.

This recent marketable borrowing strategy has helped reduce borrowing costs in two ways. First, the smaller bond offerings have minimized the impact of the government's borrowing on the market. Second, in the periods of interest rate volatility that have characterized the markets, the smaller-sized issues have limited the exposure of the government when borrowing during periods of peak interest rates. The heavier reliance on extendible bonds has also permitted the government to raise funds at times when investment funds were difficult to attract, at costs lower than would have prevailed had conventional bond issues been used.

Canada Savings Bonds (CSBs) have played a much smaller role in government financing over the past several years. As shown in Table 8.2, CSBs as a share of total debt have fallen from 38 per cent at March 31, 1977 to 20 per cent at March 31, 1981. Furthermore, in each of the past two fiscal years there has been an actual decline in the stock of outstanding CSBs. As CSBs are cashable on demand, investors have redeemed bonds during periods of increases in interest rates. The government has responded to this development by implementing more frequent interest rate adjustments to outstanding issues.

The new 1981-82 series of CSBs offers an attractive 19½ per cent first-year rate with a minimum of 10½ per cent in each of the remaining six years. Short-term interest rates have fallen sharply since the CSB terms were announced, resulting in the potential for a large campaign. In response to this, the government lowered the maximum individual purchase limit to \$15,000 from \$35,000 prior to the date on which cash sales commenced. Also, the new issue was withdrawn from sale on November 6, which was the earliest possible date pursuant to the terms of the issue.

Treasury bills were relied upon more heavily during the 1980-81 fiscal year, in part to offset the large volume of CSB redemptions. This source of funds has been used less heavily in the current fiscal year, due to the relatively high level of cash balances at the beginning of the year and the inflow of Canadian dollars from foreign exchange transactions. At the weekly auctions, tenders are accepted for three-month and six-month bills and one-year bills are offered once every four weeks.

In the past few years treasury bills have become a much more flexible source of funds to the government. There has been more variation in the amount of new funds raised at weekly auctions due to such considerations as seasonal changes in cash balances and the impact on cash requirements emanating from net CSB redemptions or foreign exchange operations. The treasury bill program has also become more flexible so as to enable the government to meet its cash management objectives.

It is anticipated that the main elements of the debt management strategy of recent years, which has been outlined above, will continue to guide government financing operations over the period of the fiscal plan. As has been noted, detailed projections of financial operations are not appropriate because of the need for such operations to respond flexibly to market pressures. Nonetheless, it is clear that the reductions in the deficit and financial requirements projected over future years will simplify considerably the debt management problem and ease the pressures which government borrowing operations place on the financial markets.

It is possible that over the period of the fiscal projection there will be some modest appreciation in the Canadian dollar leading to some increase in our foreign exchange reserves, thus causing foreign exchange transactions to become a net use of funds rather than a net source of funds. It is unlikely, however, that this effect will be large enough to offset the basic downward trend in the size of the government's financial requirements including exchange transactions.

Table 8.2
Government of Canada Direct Debt Outstanding⁽¹⁾
Payable in Canadian Currency

	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81
	(millions of dollars)				
Marketable bonds	17,712	21,144	26,461	32,721	40,699
(percentage share)	42	42	45	49	52
Canada Savings Bonds	16,225	17,925	19,146	17,974	15,704
(percentage share)	38	36	32	27	20
Treasury bills	8,255	11,295	13,535	16,325	21,770
(percentage share)	20	22	23	24	28
Total	42,192	50,364	59,142	67,020	78,173

⁽¹⁾ After deducting the government's holdings of its own securities.

IX. Supplementary Accounting Statements

Accounting Impacts of the Change in the Organizational Status of Canada Post

The public accounts for 1980-81 have recently been published. These accounts incorporate the various revisions to accounting conventions that were adopted in recent years, such as the deletion of accounts internal to the government, the calculation of the government's contribution to the unemployment insurance account on a current basis, and the provision for valuation losses. They also incorporate the reclassification of loans and subscriptions to international organizations from the "foreign exchange transactions" category to the "loans, investments and advances" category, and the introduction of a new category called "specified purpose accounts". This latter category incorporates all the accounts previously classified as "insurance and pension accounts" together with deposit and trust accounts which had previously been classified with "other non-budgetary transactions". The 1980-81, public accounts continue to treat Canada Post as a government department. Effective October 1981, however, Canada Post has been converted into a crown corporation. This conversion will involve major changes to the public accounts, and these changes are reflected in the fiscal statements of this budget.

In converting the public accounts statement of financial transactions to include Canada Post on a crown corporation basis, budgetary revenues are decreased by the amount of postal revenues; budgetary expenditures are reduced by the amount of postal expenditures but increased by the amount of the postal deficit. In addition, the new Canada Post crown corporation will either be charged for services formerly provided to the postal department at no cost or the new corporation will supply the service internally. In either case, the effect will be to reduce the federal expenditures formerly related to the provision of these services to Canada Post. For example, Public Works Canada formerly provided Canada Post with services relating to the maintenance of government buildings.

The costs of these services were formerly recorded as budgetary expenditures of Public Works Canada. In the future, Public Works Canada will recover its costs from the new Canada Post Corporation, thereby reducing its expenditures on a net basis. The government thus will pay for these costs only to the extent that the new corporation runs a deficit. Besides Public Works Canada, other departments which will now either recover costs or not provide services at all to Canada Post are the Treasury Board, Supply and Services Canada and Labour Canada. On the other hand, the government will be providing the new postal corporation with the funds necessary to subsidize certain publishers' mailing costs. The accounting changes resulting from the conversion thus reduce budgetary revenues and budgetary expenditures, but leave the budgetary deficit unchanged. Table 9.1 shows the adjustments made to budgetary

Table 9.1
Conversion of Canada Post from
a Departmental to a Crown Corporation Basis

	Budgetary expenditures				Budgetary revenues		
	Postal department basis	Subtract postal expenditure	Add postal deficit ⁽¹⁾	Postal corporation basis	Postal department basis	Subtract postal revenues	Postal corporation basis
	(millions of dollars)						
1976-77	38,845	- 1,116	501	38,230	32,635	- 615	32,020
1977-78	43,155	- 1,237	464	42,382	32,866	- 773	32,093
1978-79	47,442	- 1,274	371	46,539	35,216	- 903	34,313
1979-80	51,534	- 1,411	293	50,416	40,054	- 1,118	38,936
1980-81	59,175	- 1,595	486	58,066	46,507	- 1,109	45,398
1981-82	68,777	- 1,747	620	67,650	55,437	- 1,127	54,310
1982-83	77,207	- 2,157	400	75,450	66,717	- 1,757	64,960
1983-84	86,228	- 2,428	275	84,075	76,678	- 2,153	74,525
1984-85	95,275	- 2,690	50	92,635	85,295	- 2,640	82,655
1985-86	104,993	- 3,043	0	101,950	94,788	- 3,043	91,745

⁽¹⁾ Excludes subsidy to cover certain publishers' mailing costs, which remains as an element of budgetary expenditures.

Table 9.2
Government of Canada
Public Accounts Presentations Summary Statement of Transactions⁽¹⁾
(Canada Post as a Crown Corporation)

	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81
	(millions of dollars)				
Budgetary transactions					
Revenue	32,020	32,093	34,313	38,936	45,398
Expenditure	- 38,230	- 42,382	- 46,539	- 50,416	- 58,066
Deficit	- 6,210	- 10,289	- 12,226	- 11,480	- 12,668
Non-budgetary transactions					
Loans, investments and advances	- 2,151	- 1,770	- 1,102	- 1,428	- 523
Specified purpose accounts	2,014	2,771	2,780	2,047	2,781
Other transactions	799	839	- 565	416	293
Net source	662	1,840	1,113	1,035	2,551
Financial requirements (excluding foreign exchange transactions)	- 5,548	- 8,449	- 11,113	- 10,445	- 10,117
Foreign exchange transactions	1,281	1,186	4,262	- 128	1,157
Total financial requirements	- 4,267	- 7,263	- 6,851	- 10,573	- 8,960

⁽¹⁾ Requirement (-).

revenues and expenditures to convert the public accounts figures from a postal department to a postal crown corporation basis, and Table 9.2 shows the summary statement of government transactions from 1976-77 to 1980-81 after this conversion.

The Fiscal Projections on a National Accounts Basis

The fiscal projections on a national income and expenditure accounts basis generally reflect the same underlying factors as discussed in the public accounts presentation.

Budgetary revenues and national accounts revenues differ in the treatment of certain revenue items, with the national accounts having a broader revenue base. National accounts revenues include unemployment insurance employer-employee contributions, contributions to government pension plans and accrued gross receipts from the petroleum compensation charge and the Canadian ownership charge. In addition, the oil export charge and corporate income taxes are on an accruals basis in the national accounts rather than on a cash collections basis as in the public accounts.

The reduction in the unemployment insurance contribution rate in 1982 is one reason why direct taxes on persons grow more slowly than personal income taxes after 1981-82. The strong growth in energy taxes contributes much of the increase in direct taxes on corporations (which include the petroleum and gas revenue tax and the incremental oil revenue tax) in 1981-82 and 1982-83. The gross petroleum compensation charge and Canadian ownership charge revenues are largely responsible for the 54.1-per-cent growth in indirect taxes in 1981-82.

The two measures of expenditures, public accounts total outlays and national accounts total expenditures, are based on different accounting measures. National accounts expenditures include gross petroleum compensation payments and gross unemployment insurance benefits, while public accounts budgetary expenditures include only the government portion of unemployment insurance benefits and net petroleum compensation payments. In addition, the rebate to the provinces of a portion of oil export charge revenues is a national accounts expenditure item, while it is netted off revenues in the public accounts. These accounting differences are largely responsible for the fact that the national accounts expenditure growth rates are higher than the growth in total outlays in the first two years of the forecast. However, the two different accounting approaches produce very similar growth rates for total expenditures and total outlays in the final three years of the forecast as the rapid growth of energy-related expenditures tapers off in later years.

National accounts total expenditures for 1981-82 are estimated to be \$76.6 billion, an increase of 22 per cent over 1980-81. Very high rates of growth in interest on the public debt and in subsidies (which include petroleum compensation payments on a gross basis), and somewhat above GNP growth in transfers to persons, are the principal factors contributing to the high growth in national accounts expenditures in this year. In the following years of the forecast period, it is expected that the annual growth in total expenditures will taper off. The decline can be attributed in particular to moderation in the growth rates for interest on the public debt, transfers to persons and subsidies. The growth in transfers to other levels of government is expected to decline significantly to 2.4 per cent in 1982-83, before rebounding to more normal growth thereafter. Transfers to non-residents exhibit relatively high growth rates throughout the forecast horizon, reflecting increases in official development assistance.

The fiscal projections are summarized on a national accounts basis in Tables 9.3 through 9.8.

Table 9.3
Government of Canada Revenues and Expenditures,
National Accounts Basis

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
	(millions of dollars)					
Revenues						
Direct taxes, persons	24,530	29,965	34,045	40,770	45,800	50,985
Direct taxes, corporations	8,390	10,945	15,060	17,350	19,370	21,925
Direct taxes, non-residents	932	980	1,065	1,155	1,265	1,375
Indirect taxes	13,302	20,495	22,290	23,900	25,420	26,990
Other current transfers from persons	20	25	25	25	25	25
Investment income	4,873	5,900	6,845	7,690	8,710	9,615
Capital consumption allowances	800	895	1,000	1,105	1,225	1,350
Total	52,847	69,205	80,330	91,995	101,815	112,265
Expenditures						
Current goods and services	14,336	16,130	18,050	20,190	22,415	24,860
Transfer payments to persons	17,245	19,875	22,740	25,425	28,745	31,580
Subsidies	5,547	7,950	9,575	10,875	11,620	12,735
Capital assistance	655	1,335	2,435	3,145	3,515	3,890
Current transfers to non-residents	778	900	1,250	1,400	1,600	1,850
Public debt interest	10,499	14,535	16,575	17,830	19,135	20,095
Transfers to other levels of government	12,876	14,770	15,120	16,795	18,950	20,840
Gross capital formation	775	1,070	1,145	1,275	1,365	1,445
Total	62,711	76,565	86,890	96,935	107,345	117,295
Surplus or deficit (—)	—9,864	—7,360	—6,560	—4,940	—5,530	—5,030

Table 9.4
Fiscal Projections,
National Accounts and Public Accounts Comparison

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
	(millions of dollars)					
Revenues						
Public Accounts – budgetary revenues	45,398	54,310	64,960	74,525	82,655	91,745
(percentage change)	16.6	19.6	19.6	14.7	10.9	11.0
National Accounts – total revenues	52,847	69,205	80,330	91,995	101,815	112,265
(percentage change)	17.0	31.0	16.1	14.5	10.7	10.3
Expenditures						
Public Accounts – total outlays	58,589	68,300	76,300	85,150	93,900	103,300
(percentage change)	13.0	16.6	11.7	11.6	10.3	10.0
National Accounts – total expenditures	62,711	76,565	86,890	96,935	107,345	117,295
(percentage change)	15.1	22.1	13.5	11.6	10.7	9.3
Net position						
Public Accounts – financial requirements, excluding foreign exchange transactions	– 10,117	– 9,775	– 6,585	– 5,545	– 5,980	– 6,365
National Accounts – balance	– 9,864	– 7,360	– 6,560	– 4,940	– 5,530	– 5,030

Table 9.5
Government of Canada Summary,
Extended National Accounts Presentation

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
	(millions of dollars)					
National Accounts transactions						
Revenues	52,847 ⁽¹⁾	69,205	80,330	91,995	101,815	112,265
Expenditures	-62,711 ⁽²⁾	-76,565	-86,890	-96,935	-107,345	-117,295
Surplus or deficit (-)	-9,864	-7,360	-6,560	-4,940	-5,530	-5,030
Loans and other transactions						
Loans, investments and advances	-634	-641	-861	-1,091	-1,284	-1,369
Cash versus accrual	-572	-1,962	621	250	570	-263
Other transactions	953	188	215	236	264	297
Net source or requirement (-)	-253	-2,415	-25	-605	-450	-1,335
Total financial requirements (excluding foreign exchange transactions)	-10,117	-9,775	-6,585	-5,545	-5,980	-6,365

(1) "Total revenue" plus "capital consumption allowances" according to Statistics Canada's national income and expenditure accounts.

(2) "Current expenditure" plus "gross capital formation" according to Statistics Canada's national income and expenditure accounts.

Table 9.6
Government of Canada Revenues,
Public Accounts and National Accounts Reconciliation

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
	(millions of dollars)					
Budgetary revenues – Public Accounts	45,398	54,310	64,960	74,525	82,655	91,745
Adjustments:						
Deficits of government business enterprises ⁽¹⁾	-1,125	-1,260	-1,105	-995	-768	-719
Corporate income tax, PGRT and IORT ⁽²⁾	124	970	260	495	690	680
Oil export charge ⁽³⁾	24	390	170	125	45	-5
Government pension and social security receipts ⁽⁴⁾	6,579	8,664	9,497	11,150	12,636	14,075
Capital consumption allowances	800	895	1,000	1,105	1,225	1,350
Canadian ownership charge	0	955	760	0	0	0
Excess of national accounts petroleum compensation revenue over petroleum compensation account surplus ⁽⁵⁾	1,421	4,970	5,355	5,925	5,610	5,355
Miscellaneous adjustments ⁽⁶⁾	-374	-689	-567	-335	-278	-216
Total revenues—National Accounts	52,847	69,205	80,330	91,995	101,815	112,265

(1) Includes Canada Post deficit. In the public accounts, deficits of government business enterprises are a charge to budgetary expenditures whereas in the national accounts, these deficits are deducted from remitted profits of other government business enterprises.

(2) This adjustment represents the excess of accruals over collections for corporate income tax, petroleum and gas revenue tax and incremental oil revenue tax.

(3) Included in the oil export charge adjustment are: the excess of accruals over collections for the oil export charge and the transfer to the provinces for crude oil exports. Revenue from the transportation fuel compensation recovery charge is excluded from the national accounts oil export charge for the purpose of this reconciliation.

(4) In the public accounts, these government pension and social security receipts are treated as non-budgetary transactions, whereas in the national accounts, these transactions are included in government revenue.

(5) In the public accounts, the petroleum compensation charge is netted against petroleum compensation payments. Gross revenues and payments are recorded in the national accounts.

(6) These miscellaneous adjustments arise as a result of conceptual differences between the two forms of presentation. These items represent, for example, the proceeds from the sales of existing capital assets; budgetary revenue items offset against budgetary expenditures; imputed items; an adjustment for the treatment of revenue in the supplementary period; and the excess of accruals over collections for the transportation fuel compensation recovery charge.

Table 9.7
Government of Canada Expenditures,
Public Accounts and National Accounts Reconciliation

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
	(millions of dollars)					
Budgetary expenditures – Public Accounts	58,066	67,650	75,450	84,075	92,635	101,950
Adjustments:						
Transfers to funds and agencies ⁽¹⁾	– 1,736	– 2,947	– 3,153	– 3,271	– 3,577	– 3,813
Deficits of government business enterprises ⁽²⁾	– 1,125	– 1,260	– 1,105	– 995	– 768	– 719
Expenditures of funds and agencies	1,334	1,942	2,023	2,162	2,336	2,536
Government pensions and social security disbursements ⁽³⁾	5,943	6,503	7,754	9,178	10,045	10,909
Capital consumption allowances	800	895	1,000	1,105	1,225	1,350
Petroleum compensation program ⁽⁴⁾	914	4,732	5,336	5,834	5,603	5,433
Miscellaneous adjustments ⁽⁵⁾	– 1,485	– 950	– 415	– 1,153	– 154	– 351
Total expenditures – National Accounts	62,711	76,565	86,890	96,935	107,345	117,295

⁽¹⁾ In the national accounts, budgetary appropriations to various funds and agencies are replaced by the expenditures actually made by the funds and agencies. These figures do not include payments from the petroleum compensation revolving fund which are included in the "petroleum compensation program" line.

⁽²⁾ In the public accounts, deficits of government business enterprises are a charge to budgetary expenditures whereas in the national accounts these deficits are deducted from remitted profits of other government business enterprises.

⁽³⁾ In the public accounts, these government pension and social security disbursements are treated as non-budgetary transactions whereas, in the national accounts, these transactions are included in government expenditure.

⁽⁴⁾ These figures represent the difference between gross payments recorded on a national accounts basis and net payments recorded on a public accounts basis.

⁽⁵⁾ As in the case of revenues, the miscellaneous adjustments arise as a result of conceptual differences between the two forms of presentation. These items represent, for example, reserves and write-offs which include provisions for valuation; purchase of existing capital assets; budgetary revenue items offset against budgetary expenditure; expenditures of reserve accounts; imputed items; and an adjustment for the treatment of expenditures in the supplementary period.

Table 9.8
Government of Canada Non-Budgetary Transactions,
Public Accounts and
Extended National Accounts Reconciliation

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
	(millions of dollars)					
Non-budgetary transactions – Public Accounts	2,551	3,565	3,905	4,005	4,000	3,840
Loans and advances to funds and agencies	– 111	9	– 11	– 16	– 19	– 19
Government pension and social security accounts	– 1,849	– 3,406	– 3,278	– 3,617	– 4,384	– 5,066
Excess of accruals over collections	– 148	– 1,445	– 525	– 640	– 710	– 655
Miscellaneous adjustments ⁽¹⁾	– 696	– 1,138	– 116	– 337	663	565
Loans and other transactions – extended National Accounts	– 253	– 2,415	– 25	– 605	– 450	– 1,355

⁽¹⁾ As in the case of revenues and expenditures, the miscellaneous adjustments arise as a result of conceptual differences between the two forms of presentation. These items represent, for example, the adjustments for the treatment of revenues and expenditures in the supplementary period; the change in the reserves; and the adjustment required to bring financial requirements of entities included in the national accounts government sector in line with the requirements of these entities which are met through the consolidated revenue fund.

Tableau 9.7

Gouvernement du Canada — Dépenses,
Rapprochement des Comptes publics et des Comptes nationaux

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Dépenses budgétaires — comptes publics	58,066	67,650	75,450	84,075	92,635	101,950
Rajustements:						
Transferts aux fonds et organismes ⁽¹⁾	-1,736	-2,947	-3,153	-3,271	-3,577	-3,813
Déficit des entreprises commerciales de l'Etat ⁽²⁾	-1,125	-1,260	-1,105	-995	-768	-719
Dépenses des fonds et organismes	1,334	1,942	2,023	2,162	2,336	2,536
Débours des fonds de pension et de sécurité sociale de l'Etat ⁽³⁾	5,943	6,503	7,754	9,178	10,045	10,909
Provisions pour consommation de capital	800	895	1,000	1,105	1,225	1,350
Programme d'indemnisation pétrolière ⁽⁴⁾	914	4,732	5,336	5,834	5,603	5,433
Ajustements divers ⁽⁵⁾	-1,485	-950	-415	-1,153	-154	-351
Total des dépenses — comptes nationaux	62,711	76,565	86,890	96,935	107,345	117,295

(1) Dans les comptes nationaux, les crédits budgétaires attribués à divers fonds et organismes sont remplacés par les dépenses effectives de ces derniers. Ces chiffres ne comprennent pas les paiements du Fonds renouvelable

(2) d'indemnisation pétrolière, qui figurent à la ligne «programme d'indemnisation pétrolière».

(3) Dans les comptes publics, les déficits des entreprises commerciales de l'Etat représentent des dépenses budgétaires, alors que dans les comptes nationaux ils sont déduits des résultats des entreprises bénéficiaires.

(4) Dans les comptes publics, les débours des fonds de pension et de sécurité sociale de l'Etat représentent des opérations non budgétaires, alors que dans les comptes nationaux, ils entrent dans les dépenses de l'Etat.

(5) Ces chiffres représentent la différence entre les paiements bruts retenus dans les comptes nationaux et les paiements nets inscrits dans les comptes publics.

(6) Comme pour les recettes, ces ajustements divers résultent des différences conceptuelles entre les deux comptabilités. Ils ont trait, par exemple, aux réserves et aux défalcations, qui comprennent les provisions d'évaluation, aux achats d'immobilisations, aux articles de recettes budgétaires portés en déduction des dépenses budgétaires, à la dépense des réserves, aux articles imputés, ainsi qu'au redressement des dépenses pendant la période complémentaire.

Tableau 9.8

Gouvernement du Canada — Opérations non budgétaires,
Rapprochement des Comptes publics et des Comptes nationaux élargis

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Opérations non budgétaires — comptes publics	2,551	3,565	3,905	4,005	4,000	3,840
Prêts et avances aux fonds et organismes	-111	9	-11	-16	-19	-19
Comptes de pension et de sécurité sociale de l'Etat	-1,849	-3,406	-3,278	-3,617	-4,384	-5,066
Excédent des sommes dues sur les sommes perçues	-148	-1,445	-525	-640	-710	-655
Ajustements divers ⁽¹⁾	-696	-1,138	-116	-337	663	565
Prêts et autres opérations — comptes nationaux élargis	-253	-2,415	-25	-605	-450	-1,355

(1) Comme dans le cas des recettes et des dépenses, les ajustements divers sont dus aux différences conceptuelles entre les deux comptabilités. Ils ont trait, par exemple, au redressement des recettes et des dépenses pendant la période

complémentaire, aux variations des réserves, ainsi qu'à la correction nécessaire pour rapprocher les besoins financiers des entités comprises dans le secteur public, selon la comptabilité nationale, de ceux qui sont imputés au Fonds du

revenu consolidé.

Tableau 9.5
Gouvernement du Canada — Sommaire,
Présentation élargie des Comptes nationaux

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
(En millions de dollars)						
Opérations des comptes						
nationaux	52,847 ⁽¹⁾	69,205	80,330	91,995	101,815	112,265
Recettes						
Dépenses	-62,711 ⁽²⁾	-76,565	-86,890	-96,935	-107,345	-117,295
Excédent ou déficit (—)	-9,864	-7,360	-6,560	-4,940	-5,530	-5,030
Prêts et autres opérations						
Prêts, apports en capital et avances	-634	-641	-861	-1,091	-1,284	-1,369
Rapprochement caisse						
exercice	-572	-1,962	621	250	570	-263
Autres opérations	953	188	215	236	264	297
Ressource ou besoin (—) net	-253	-2,415	-25	-605	-450	-1,335
Ensemble des besoins						
financiers (opérations de change exclues)	-10,117	-9,775	-6,585	-5,545	-5,980	-6,365
⁽¹⁾ «Total des recettes» augmenté des «provisions pour consommation de capital», d'après les comptes nationaux des revenus et des dépenses de Statistique Canada. ⁽²⁾ «Dépenses courantes» augmentées de la «formation brute de capital», d'après les comptes nationaux des revenus et des dépenses de Statistique Canada.						

Tableau 9.3
Gouvernement du Canada — Recettes et dépenses, Présentation des Comptes nationaux

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
(En millions de dollars)						
Recettes						
Impôts directs, particuliers	24,530	29,965	34,045	40,770	45,800	50,985
Impôts directs, sociétés	8,390	10,945	15,060	17,350	19,370	21,925
Impôts directs, non-résidents	932	980	1,065	1,155	1,265	1,375
Impôts indirects	13,302	20,495	22,290	23,900	25,420	26,990
Autres transferts courants des particuliers	20	25	25	25	25	25
Revenus de placement	4,873	5,900	6,845	7,690	8,710	9,615
Déductions pour amortissement	800	895	1,000	1,105	1,225	1,350
Total	52,847	69,205	80,330	91,995	101,815	112,265
Dépenses						
Biens et services (dépenses courantes)	14,336	16,130	18,050	20,190	22,415	24,860
Transferts aux particuliers	17,245	19,875	22,740	25,425	28,745	31,735
Subventions	5,547	7,950	9,575	10,875	11,620	12,735
Subventions d'équipement	655	1,335	2,435	3,145	3,515	3,890
Transferts courants aux non-résidents	778	900	1,250	1,400	1,600	1,850
Service de la dette publique	10,499	14,535	16,575	17,830	19,135	20,095
Transferts aux autres gouvernements	12,876	14,770	15,120	16,795	18,950	20,840
Formation brute de capital	775	1,070	1,145	1,275	1,365	1,445
Total	62,711	76,565	86,890	96,935	107,345	117,295
Excédent ou déficit (—)	— 9,864	— 7,360	— 6,560	— 4,940	— 5,530	— 5,030

Tableau 9.4
Projections financières, Comparaison des Comptes nationaux et des Comptes publics

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
(En millions de dollars)						
Recettes						
Comptes publics — recettes budgétaires	45,398	54,310	64,960	74,525	82,655	91,745
Comptes nationaux — total des recettes	16.6	19.6	19.6	14.7	10.9	11.0
(variation en pourcentage)						
Comptes nationaux — total des dépenses	58,589	68,300	76,300	85,150	93,900	103,300
Comptes publics — total des dépenses	13.0	16.6	11.7	11.6	10.3	10.0
(variation en pourcentage)						
Comptes nationaux — total des dépenses	62,711	76,565	86,890	96,935	107,345	117,295
Situation nette	15.1	22.1	13.5	11.6	10.7	9.3
Comptes publics — besoins financiers, opérations de change exclues	— 10,117	— 9,775	— 6,585	— 5,545	— 5,980	— 6,365
Comptes nationaux — solde	— 9,864	— 7,360	— 6,560	— 4,940	— 5,530	— 5,030

d'assurance-chômage des employeurs et des employés, les cotisations aux régimes de pension du gouvernement et les recettes brutes courues du prélevement d'indemnisation pétrolière et du prélevement de canadianisat. De plus, le prélevement à l'exportation du pétrole et les impôts directs des sociétés sont inscrits à leur valeur courue dans les comptes nationaux, plutôt qu'à leur valeur de caisse dans les comptes publics.

L'abaissement du taux de cotisation d'assurance-chômage en 1982 est l'une des raisons pour lesquelles les impôts directs des particuliers augmentent moins vite que les impôts sur le revenu personnel après 1981-82. La forte augmentation des taxes sur l'énergie explique en grande partie la hausse des impôts directs des sociétés (qui comprennent la taxe sur les recettes pétrolières et gazières et la taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires) en 1981-82 et 1982-83. Le prélevement brut d'indemnisation pétrolière et les recettes du prélevement de canadianisat sont en grande partie responsables de la progression de 54,1 pour cent des impôts indirects en 1981-82.

Les deux indicateurs de dépenses des comptes publics et le total des dépenses des comptes nationaux, reposent sur des bases comptables différentes. Les dépenses selon les comptes nationaux comprennent les paiements d'indemnisation pétrolière et les prestations brutes d'assurance-chômage, tandis que les dépenses budgétaires selon les comptes publics ne comprennent que la partie des prestations d'assurance-chômage qui incombe à l'Etat et les paiements nets d'indemnisation pétrolière. De plus, la ristourne aux provinces d'une partie du produit du prélevement à l'exportation du pétrole constitue un poste de dépense dans les comptes nationaux, tandis qu'elle est portée en déduction des recettes dans les comptes publics. Ces différences comptables expliquent dans une large mesure les taux de croissance supérieurs que les dépenses accusent dans les comptes nationaux, par rapport au total des dépenses, au cours des deux premières années de prévision. Cependant, les deux comptabilités produisent des rythmes d'augmentation très comparables pour le total des dépenses au cours des trois dernières années de la projection, la vive augmentation des dépenses énergétiques s'atténuant à ce moment-là.

Les comptes nationaux évaluent le total des dépenses à \$76,6 milliards pour 1981-82, soit 22 pour cent de plus qu'en 1980-81. La très forte augmentation des intérêts de la dette publique et des subventions (qui comprennent les paiements bruts d'indemnisation pétrolière), ainsi qu'une progression des transferts aux particuliers un peu supérieure à la hausse du PNB, sont les principaux facteurs de cet accroissement rapide des dépenses selon les comptes nationaux cette année-là. Au cours des années suivantes de la période de prévision, le rythme annuel de croissance du total des dépenses devrait s'atténuer. Le ralentissement est imputable en particulier à une hausse plus modérée du service de la dette publique, des transferts aux particuliers et des subventions. L'augmentation des transferts aux autres administrations devrait diminuer sensiblement pour descendre à 2,4 pour cent en 1982-83, avant de revenir à un rythme plus normal de croissance. Les transferts aux non-résidents affichent une augmentation relativement rapide pendant toute la période de prévision, en raison de la hausse de l'aide publique au développement.

Les projections financières selon les comptes nationaux sont présentées dans les tableaux 9.3 à 9.8.

société de la Couronne sera soit responsable de services qui étaient auparavant fournis gratuitement au ministère des Postes, ou encore assurera le service à l'intérieur de ses murs. De toute manière, cela aura pour effet de réduire les dépenses fédérales liées à la provision de ces services à Postes Canada. Par exemple, Travaux publics Canada fournissait naguère à Postes Canada des services d'entretien des immeubles fédéraux, dont le coût figurait dans les dépenses budgétaires des Travaux publics. Désormais, Travaux publics facturera ces frais à la nouvelle société des postes, diminuant ainsi ses dépenses. Le gouvernement ne supportera ces coûts que dans la mesure où la nouvelle société sera déficitaire. Outre Travaux publics Canada, les autres ministères ou organismes qui factureront désormais leurs services à Postes Canada ou ne fourniront pas les services seront le Conseil du Trésor, Approvisionnement et Services Canada et Travail Canada. Par ailleurs, le gouvernement fournira à la nouvelle société des postes les fonds nécessaires pour subventionner les frais d'envoi postal de certains éditeurs. Les changements comptables résultant de cette transformation diminuent donc les recettes et les dépenses budgétaires, mais ne modifient pas le déficit budgétaire. Le tableau 9.1 présente les corrections apportées aux recettes et aux dépenses budgétaires selon les comptes publics pour prendre en considération le nouveau statut de la société des postes, tandis que le tableau 9.2 présente un état sommaire des opérations du gouvernement de 1976-77 à 1980-81 après cette transformation.

Tableau 9.2

**Gouvernement du Canada,
Etat sommaire des opérations⁽¹⁾ – Présentation des Comptes publics
(Postes Canada étant considéré comme une société de la Couronne)**

	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81
Opérations budgétaires	32,020	32,093	34,313	38,936	45,398
Recettes					
Dépenses	-38,230	-42,382	-46,539	-50,416	-58,066
Déficit	-6,210	-10,289	-12,226	-11,480	-12,668
Opérations non budgétaires	-2,151	-1,770	-1,102	-1,428	-523
Prêts, apports en capital et avances	2,014	2,771	2,780	2,047	2,781
Comptes pour fins déterminées	799	839	-565	416	293
Autres opérations	662	1,840	1,113	1,035	2,551
Besoins financiers (opérations de change exclues)	-5,548	-8,449	-11,113	-10,445	-10,117
Opérations de change	1,281	1,186	4,262	-128	1,157
Ensemble des besoins financiers	-4,267	-7,263	-6,851	-10,573	-8,960
(1) Besoin de trésorerie (—).					

(En millions de dollars)

Projections financières selon les comptes nationaux

Les projections financières selon les comptes nationaux des revenus et des dépenses reflètent généralement les mêmes facteurs fondamentaux que les projections présentées d'après les comptes publics.

Les recettes budgétaires et les recettes selon les comptes nationaux diffèrent par le traitement de certains éléments de recettes, l'assiette des revenus étant plus large en comptabilité nationale. Elle comprend par exemple les cotisations

IX. États comptaibles supplémentaires

Incidences comptaibles du changement du statut de Postes Canada

Les comptes publics de 1980-81 ont été publiés récemment. Ils tiennent compte des diverses modifications apportées ces dernières années aux conventions comptaibles, par exemple la radiation des comptes internes du gouvernement, le calcul de la contribution de l'État au compte d'assurance-chômage à la valeur courue et les provisions pour pertes d'évaluation. Ils comportent aussi un reclassement des prêts et souscriptions aux organisations internationales, qui passe des «opérations de change» aux «prêts, apports en capital et avances», et la création d'une nouvelle catégorie intitulée «comptes pour fins déterminées». Cette dernière catégorie regroupe les anciens «comptes d'assurance et de pension» avec les comptes de dépôt et de fiduciaire qui figuraient auparavant dans les «autres opérations non budgétaires». Les comptes publics de 1980-81 considèrent encore Postes Canada comme un ministère fédéral. Cependant, cet organisme est devenu une société de la Couronne en octobre 1981. Cette transformation s'accompagnera de modifications importantes des comptes publics, modifications qui sont reflétées dans les états financiers du présent budget.

Lorsque l'on rajuste les comptes publics en considérant Postes Canada comme une société de la Couronne, les recettes budgétaires sont diminuées des recettes postales, tandis que les dépenses budgétaires sont diminuées des dépenses postales, mais augmentées du déficit des Postes. De plus, la nouvelle

Tableau 9.1
Transformation de Postes Canada
en société de la Couronne

Dépenses budgétaires						Recettes budgétaires					
Moins:	Plus:	Société	Ministère	Moins:	Société	Moins:	Ministère	Société	Postes	Postes	Postes
dépenses	déficit	postal ⁽¹⁾	des	des	des	recettes	des	des	postales	postales	postales
Postes	Postes	Postes	Postes	Postes	Postes	Postes	Postes	Postes	Postes	Postes	Postes
1976-77	38,845	-1,116	501	38,230	32,635	-615	32,020	32,093	-773	34,313	38,936
1977-78	43,155	-1,237	464	42,382	32,866	-773	32,093	34,313	-903	38,936	45,398
1978-79	47,442	-1,274	371	46,539	35,216	-903	34,313	38,936	-1,118	45,398	51,534
1979-80	51,534	-1,411	293	50,416	40,054	-1,109	38,936	45,398	-1,109	51,534	59,175
1980-81	59,175	-1,595	486	58,066	46,507	-1,127	54,310	64,960	-1,757	74,525	86,228
1981-82	68,777	-1,747	620	67,650	55,437	-1,127	64,960	74,525	-2,153	86,228	95,275
1982-83	77,207	-2,157	400	75,450	66,717	-1,757	74,525	86,228	-2,153	95,275	104,993
1983-84	86,228	-2,428	275	84,075	76,678	-2,153	82,655	91,745	-3,043	94,788	101,950
1984-85	95,275	-2,690	50	92,635	85,295	-2,640	82,655	91,745	-3,043	94,788	101,950
1985-86	104,993	-3,043	0	101,950	94,788	-3,043	91,745	101,950	-3,043	94,788	101,950

(1) Ne comprend pas la subvention pour les frais d'envois postaux de certains éditeurs, qui reste un élément de dépenses budgétaires.

Tableau 8.2
Dettes non échues émises par le Gouvernement du Canada, ⁽¹⁾
libellée en dollars canadiens en fin de période

	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81
Obligations négociables (part en pourcentage)	17,712	21,144	26,461	32,721	40,699
Obligations d'épargne du Canada (part en pourcentage)	16,225	17,925	19,146	17,974	15,704
Bons du Trésor (part en pourcentage)	8,255	11,295	13,535	16,325	21,770
Total	42,192	50,364	59,142	67,020	78,173

⁽¹⁾ Déduction faite des titres détenus par le gouvernement lui-même.

Les grands éléments de la politique de gestion de la dette mis en place au cours des dernières années devraient continuer d'inspirer les opérations de financement du gouvernement pendant la période d'application du plan financier. Comme il a été indiqué, il ne convient pas de projeter en détail les opérations financières, puisque ces dernières doivent être adaptées de manière souple à l'évolution du marché. Néanmoins, il apparaît clairement que les réductions du déficit et des besoins financiers qui sont projetées pour l'avenir simplifieront considérablement la gestion de la dette et atténueront les tensions que le financement de l'Etat impose aux marchés financiers. Il est possible que la période de projection soit marquée par une légère remontée du dollar canadien, ce qui entraînerait une certaine augmentation des réserves de change et ferait des opérations en devises étrangères un emploi plutôt qu'une source nette de fonds. Il est cependant peu vraisemblable que cet effet soit assez important pour compenser la tendance fondamentale à la baisse des besoins financiers du gouvernement, y compris les opérations de change.

aux obligations à échéance prorogable qu'aux titres à long terme. Cette tendance résulte en partie de la situation plus difficile du marché pendant cette période.

Cette stratégie récente d'emprunt par titres négociables a contribué de deux façons à réduire le coût des emprunts. D'abord, les émissions moins importantes ont réduit l'incidence des emprunts du gouvernement sur le marché. Ensuite, étant donné les taux d'intérêt instables qui caractérisent les marchés, des émissions moins importantes limitent les risques auxquels les emprunts exposent le gouvernement en période de taux d'intérêt extrêmement élevés. L'importance plus grande aux titres à échéance prorogable a aussi permis au gouvernement de se procurer des fonds à un moment où les placements étaient difficiles à attirer à un coût plus faible que cela n'aurait été le cas avec des obligations classiques.

Depuis plusieurs années, les OEC jouent un rôle beaucoup plus réduit dans le financement du gouvernement. Comme le montre le tableau 8.2, leur part dans l'endettement total est tombé de 38 pour cent au 31 mars 1977 à 20 pour cent au 31 mars 1981. De plus, chacun des deux derniers exercices a vu son encours baisser dans l'absolu. Étant donné que les OEC sont encaissables à vue, les investisseurs se les font rembourser en période d'augmentation des taux d'intérêt. Le gouvernement a réagi à cette évolution en procédant à des rajustements plus fréquents des taux d'intérêt sur les émissions en circulation.

La nouvelle émission 1981-82 d'OEC offre un rendement intéressant de 19½ pour cent la première année, et un minimum de 10½ pour cent au cours de chacune des six années suivantes. Les taux d'intérêt à court terme ont fortement baissé depuis que ces conditions ont été annoncées, ouvrant donc la possibilité d'une campagne importante de souscription. Aussi, le gouvernement a-t-il ramené le plafond individuel de souscription de \$35,000 à \$15,000 avant la date de ventes au comptant. En outre, les ventes de la nouvelle émission ont pris fin le 6 novembre, la première date de cessation prévue par les modalités de l'émission.

Les bons du Trésor ont joué un rôle plus important pendant l'exercice 1980-81, en partie pour compenser le fort volume de rachat d'OEC. Ce moyen de financement n'a pas été autant utilisé au cours du présent exercice à cause d'une encaisse relativement élevée en début d'année et de l'apport de dollars canadiens entraîné par les opérations de change. Les bons à trois mois et à six mois sont offerts par adjudication hebdomadaire et les bons à un an, toutes les quatre semaines.

Au cours des dernières années, les bons du Trésor sont devenus une source de financement beaucoup plus souple pour le gouvernement. On a observé des variations plus marquées dans le volume des fonds procurés par les adjudications hebdomadaires, en raison de facteurs tels que les variations saisonnières de l'encaisse et de l'effet des rachats nets d'OEC ou des opérations de change sur les besoins de trésorerie. Le programme de bons du Trésor est aussi devenu plus flexible pour permettre au gouvernement d'atteindre ses objectifs de gestion de trésorerie.

des devises auprès des réserves de change, ce qui lui évite d'emprunter des dollars canadiens. Jusqu'à une date récente, ces dépenses étaient relativement faibles et il était d'usage d'obtenir les devises nécessaires auprès des réserves de change. Il n'en résultait donc pas de besoin de dollars canadiens. La pratique actuelle est d'acheter ces devises sur le marché, étant donné que les besoins de monnaies étrangères ont augmenté à cause de l'alourdissement du service de la dette étrangère et des achats de la défense. Cette nouvelle méthode permet de ne pas diminuer les réserves officielles de devises pour faire face aux dépenses de l'État payables en monnaie étrangère, mais elle signifie que cet aspect des opérations de change ne peut plus dégager de ressources pour satisfaire les besoins financiers.

Les ventes de devises en 1979 et 1980 ont obligé à reconstituer les réserves de change par des emprunts à l'étranger. Lorsqu'on emprunte des devises étrangères, celles-ci s'ajoutent aux réserves de change, ce qui n'a pas d'effet direct sur les besoins de financement en dollars canadiens. Ces derniers ne sont diminués que lorsque les devises sont converties en dollars canadiens sur le marché des changes.

Le tableau 8.1 présente des chiffres pour les sept premiers mois de l'exercice 1981-82; on remarque que pendant cette période les opérations de change ont dégagé des ressources importantes. Cela correspond évidemment à une certaine baisse des avoirs du Fonds des changes en dollars américains, qui ont été reconstitués par des tirages sur des lignes de crédit. Ces dernières, qui servent de source utile de liquidité pour les réserves de change, comprennent une ouverture de crédit de \$3.5 milliards auprès de banques à charte canadiennes et une autorisation de crédit de \$3 milliards auprès d'un consortium de banques internationales. Les deux ententes de crédit renouvelable ont été renégociées récemment. L'accord avec les banques canadiennes a été majoré, et dans les deux cas, les nouveaux accords prévoient une plus grande souplesse et un coût moins élevé. Étant donné que des tirages ont été effectués à plusieurs reprises au cours des derniers mois sur ces lignes de crédit, le gouvernement envisage la possibilité de quelques emprunts à l'étranger pour se procurer une source plus permanente de fonds. Il a d'ailleurs fait un premier pas dans ce sens le 4 novembre, lorsque le Canada a complété les arrangements relatifs à un placement privé de E.-U. \$300 millions auprès de l'Agence monétaire d'Arabie Saoudite. L'offre comportait une seule échéance à 5 ans 16¼ pour cent datée du 3 novembre 1981.

Le tableau 8.1 donne aussi des renseignements sur les fonds obtenus sur les marchés financiers canadiens par le placement d'obligations négociables, de bons du Trésor, et d'Obligations d'épargne du Canada (OEC). Le tableau 8.2 montre l'effet que ces placements ont eu sur l'encours de chacune des catégories de titres et leur importance relative dans la dette totale en dollars canadiens.

Le gouvernement a recouru de manière assez massive à des émissions de titres négociables au cours des deux derniers exercices, devant la nécessité de refinancer des rachats importants d'OEC et à cause d'un marché généralement favorable pendant cette période. Par contre, depuis le début de l'exercice en cours, le gouvernement a offert des émissions moins importantes d'obligations et s'est adressé plus fréquemment au marché. Il a recouru aussi beaucoup plus

VIII. Financement du déficit

Le tableau 8.1 présente les besoins financiers et les sources de financement pour les exercices 1976-77 à 1980-81 et les six premiers mois de 1981-82.

Tableau 8.1
Besoins financiers et sources de financement

	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82 ⁽¹⁾
Besoins financiers, opérations de change exclues	-5,548	-8,449	-11,113	-10,445	-10,117	-4,633
Opérations de change	1,281	1,186	4,262	-128	1,157	789
Ensemble des besoins financiers	-4,267	-7,263	-6,851	-10,573	-8,960	-3,844
Opérations sur la dette non échue	2,270	3,432	5,317	6,260	7,978	2,421
libellée en dollars canadiens						
Obligations négociables	782	1,700	1,221	-1,172	-2,270	-1,865
Obligations d'épargne du Canada	1,760	3,040	2,240	2,790	5,445	1,095
Bons du Trésor	4,812	8,172	8,778	7,878	11,153	1,651
Total	545	909	1,927	-2,695	2,193	-2,193
Variation de l'encaisse						
Encaisse en fin de période	3,597	4,506	6,433	3,738	5,931	3,738

⁽¹⁾ Pour les sept mois allant jusqu'au 31 octobre 1981, selon les estimations.

Comme le montre le tableau, les recours du gouvernement aux marchés financiers canadiens résultent principalement de ses besoins financiers, mais ils sont également affectés par les opérations de change et les variations de l'encaisse. Ces opérations n'ont pas fait l'objet de projections, puisqu'elles dépendent largement de changements imprévisibles sur le marché financier et le marché des changes.

La deuxième ligne du tableau montre l'effet total des opérations en devises étrangères. Ces dernières peuvent influencer de deux manières sur l'ensemble des besoins d'emprunt. En premier lieu, le Fonds des changes peut vendre des dollars américains dans le cadre des interventions gouvernementales sur le marché des changes. Ces interventions ont pour but de réduire les fluctuations indues du taux de change; elles prennent soit la forme d'achats, soit de ventes de dollars canadiens. Dans les périodes où le dollar canadien était soumis à des tensions persistantes à la baisse, comme en 1978 et 1979, les interventions se sont soldées par des ventes de devises et, donc, par une augmentation de l'offre de dollars canadiens au solde de l'encaisse fédérale.

La deuxième manière dont les opérations de change influent sur les besoins de financement du gouvernement est liée aux besoins propres de devises de l'Etat. Pour certaines dépenses budgétaires, le gouvernement doit acheter des biens et des services à l'étranger et les payer en devises. Il peut pour cela se procurer

Les comptes de pension de retraite continuent d'afficher des soldes importants, du fait que les cotisations d'employeurs et d'employés et les revenus d'intérêt des comptes dépassent largement, d'habitude, les prestations versées. Les comptes de dépôt et de fiducie comprennent le compte de perception des impôts provinciaux et le compte de stabilisation du prix des céréales dans l'Ouest. La source nette des fonds destinés aux comptes de dépôt et de fiducie était particulièrement élevée en 1980-81, en raison des paiements importants aux provinces au titre du compte de perception fiscale. Le besoin net est, par conséquent, moins élevé en 1981-82 et 1982-83. La baisse suivante, en 1983-84, se produit du fait qu'on suppose que les débours du compte de stabilisation du grain de l'Ouest seront égaux aux recettes.

Autres opérations non budgétaires

Le principal poste des «autres opérations non budgétaires» est le compte d'intérêt et de dette (voir le tableau 7.2). Son profil reflète l'accumulation des intérêts courus, certaines années, puis leur encaissement, en particulier pour les obligations d'épargne du Canada. Le gonflement de ces comptes entre 1980-81 et 1982-83 résulte de la diminution prévue des encaissements d'obligations en circulation, avec leurs intérêts courus, ainsi que des taux d'intérêt élevés. Par la suite, les intérêts courus bruts sont diminués par les encaissements, au cours des trois années, des intérêts-bonis venant à échéance et de l'échéance, en 1985-86, de l'intérêt cumulé sur obligation C pour l'émission 33. Figurent également dans les «autres opérations non budgétaires» les comptes de fin d'année et les chèques en circulation qui, même si on prévoit un niveau relativement stable, peuvent accuser des fluctuations imprévisibles d'une année à l'autre.

Tableau 7.2

Autres opérations non budgétaires

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Comptes d'intérêt et de dette	186	525	1,210	1,160	560	-280
Autres opérations	107	-30	-5	10	0	50
Ensemble des autres opérations	293	495	1,205	1,170	560	-230

(En millions de dollars)

VII. Opérations non budgétaires

Les besoins financiers du gouvernement, opérations de change exclues, sont le résultat net d'un grand nombre d'opérations budgétaires et non budgétaires. Les dépenses budgétaires ont fait l'objet du chapitre III, de même que les prêts, apports en capital et avances, qui sont classés dans les postes non budgétaires. Les recettes budgétaires ont été étudiées dans les trois derniers chapitres. Ce chapitre-ci permettra d'examiner les autres éléments de dépenses non budgétaires, soit les comptes pour fins déterminées et les autres opérations non budgétaires.

Comptes pour fins déterminées

Les comptes pour fins déterminées représentent une nouvelle catégorie des comptes publics, définie cette année en regroupant les comptes de dépôt et de fiduciairie qui faisaient antérieurement partie des « autres opérations non budgétaires » avec les comptes de rente, d'assurance et de pension dans l'ancienne nomenclature. La nouvelle catégorie comprend le compte d'assurance-chômage, les comptes de pension de retraite et les comptes divers de pension et d'assurance, le Régime de pensions du Canada, le compte des rentes sur l'Etat et tous les comptes de dépôt et de fiduciairie.

Les opérations prévues du compte d'assurance-chômage sont un rellet de la législation qui prévoit un rajustement des cotisations des employeurs et des employés dans le temps pour éviter l'accumulation de déficits et d'excédents du secteur privé à ce poste – bien que certaines années l'excédent du compte puisse apporter des fonds au gouvernement tandis que d'autres années il doit financer un déficit.

Tableau 7.1

Comptes pour fins déterminées

	1980-81	1081-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Compte d'assurance-chômage	-682	346	-218	-119	17	-7
Comptes de pensions de retraite et comptes divers de pension et d'assurance	2,336	2,799	3,181	3,736	4,367	5,073
Régime de pensions du Canada	173	204	231	253	280	312
Rentes sur l'Etat	-15	-14	-14	-15	-14	-13
Ensemble des comptes de pensions, d'assurance et de rentes	1,812	3,335	3,180	3,855	4,650	5,365
Comptes de dépôt et de fiduciairie	969	385	370	55	55	55
Ensemble des comptes pour fins déterminées	2,781	3,720	3,550	3,910	4,705	5,420

(En millions de dollars)

utilisée pour la taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires – et les mesures proposées dans ce budget. L'effet le plus marqué de ces dernières sur le produit de l'impôt direct des sociétés sera ressenti en 1982-83 et 1983-84. Réflétant la modification des déductions pour amortissement de la première année, les rentrées d'impôt sur le revenu des sociétés devraient augmenter de 25,4 pour cent en 1982-83. A mesure que l'effet des mesures budgétaires s'atténuera les années suivantes, les rentrées fiscales évolueront de manière plus parallèle aux profits des sociétés.

Le produit de la taxe de vente devrait augmenter à peu près de la même façon que la DNB nominale. Les droits de douane devraient progresser de manière relativement lente après 1981-82 à cause des réductions tarifaires consenties dans le cadre des négociations commerciales multilatérales. Le taux de croissance est relativement élevé en 1981-82 grâce à l'augmentation de la valeur des importations. Depuis septembre 1981, les taxes et les droits d'accise spécifiques sur le tabac et l'alcool sont indexés annuellement. Par conséquent, le produit des droits et des autres taxes d'accise devrait augmenter parallèlement à la valeur des ventes de tabac et d'alcool.

Le total des recettes non fiscales, qui ne comprend pas les recettes des Postes, devrait marquer une forte hausse en 1981-82 grâce à l'augmentation des intérêts reçus, de recettes de \$300 millions résultant du transfert de stocks d'uranium à l'Eldorado Nucléaire Ltée et à l'application du prélèvement de récupération de l'indemnisation sur les carburants en mai 1981.

Tableau 6.4
Recettes budgétaires⁽¹⁾

Source 1980-81 1981-82 1982-83 1983-84 1984-85 1985-86

(En millions de dollars)

Impôt sur le revenu des particuliers	19,837	23,665	27,370	32,945	37,070	41,470
Impôt sur le revenu des sociétés	8,106	8,825	11,070	11,865	12,595	14,140
Taxe sur les recettes pétrolières et gazières	27	1,150	3,015	3,665	4,410	5,275
Taxe sur les recettes pétrolières	0	30	745	1,355	1,705	1,860
supplémentaires	867	885	965	1,070	1,170	1,280
Impôt des non-résidents	5,429	6,385	7,130	8,005	8,925	9,860
Taxe de vente	3,188	3,600	3,830	4,095	4,435	4,710
Droits de douane	1,042	1,230	1,400	1,580	1,790	1,995
Autres taxes d'accise	573	600	685	780	875	980
Taxe d'accise sur l'essence	453	430	425	425	430	430
Prélèvement à l'exportation du pétrole	842	430	510	415	230	50
Taxe sur le gaz naturel et les liquides	187	1,080	1,505	2,035	2,565	3,140
Taxe du gaz	0	0	0	0	0	0
Recettes nettes d'indemnisation pétrolière	99	105	110	115	120	125
Taxes diverses	40,650	48,415	58,760	68,350	76,320	85,315
Ensemble des recettes fiscales	4,748	5,895	6,200	6,175	6,335	6,430
Recettes non fiscales	45,398	54,310	64,960	74,525	82,655	91,745
Ensemble des recettes budgétaires						

(Variations en pourcentage)

Impôt sur le revenu des particuliers	18.0	19.3	15.7	20.4	12.5	11.9
Impôt sur le revenu des sociétés	16.6	8.9	25.4	7.2	6.2	12.3
Taxe sur les recettes pétrolières et gazières	—	—	162.2	21.6	20.3	19.6
Taxe sur les recettes pétrolières	—	—	—	81.9	25.8	9.1
supplémentaires	10.2	2.1	9.0	10.9	9.3	9.4
Impôt des non-résidents	15.6	17.6	11.7	12.3	11.5	10.5
Taxe de vente	6.3	12.9	6.4	6.9	8.3	6.2
Droits de douane	16.4	18.0	13.8	12.9	13.3	11.5
Autres taxes d'accise	14.1	4.7	14.2	13.9	12.2	12.0
Taxe d'accise sur l'essence	7.6	-5.1	-1.2	0	1.1	0
Prélèvement à l'exportation du pétrole	12.3	-48.9	18.6	-18.6	-44.6	-78.3
Taxe sur le gaz naturel et les liquides	—	—	39.4	35.2	26.0	22.4
Taxe du gaz	—	—	—	—	—	—
Recettes nettes d'indemnisation pétrolière	3.1	6.1	4.8	4.5	4.3	4.2
Taxes diverses	16.4	19.1	21.4	16.3	11.7	11.8
Ensemble des recettes fiscales	17.9	24.2	5.2	-0.4	2.6	1.5
Recettes non fiscales	16.6	19.6	19.6	14.7	10.9	11.0
Ensemble des recettes budgétaires						

(1) Les chiffres de l'exercice de 1980-81 ont été corrigés des recettes postales afin d'être comparables à ceux de la période 1981-82 à 1985-86.

Tableau 6.3
Différences entre la projection du budget de novembre 1981 et celle du budget d'octobre 1980

	1981-82	1982-83	1983-84
Impôt des sociétés ⁽¹⁾	- 185	- 30	230
Taxe sur les recettes pétrolières et gazières et taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires	- 230	2,015	3,055
Taxe sur le gaz naturel et les liquides du gaz	- 205	- 715	- 845
Prélèvement à l'exportation du pétrole ⁽²⁾	- 115	- 160	- 255
Recettes nettes d'indemnisation pétrolière ⁽³⁾	0	- 225	- 660
Total	- 735	885	1,525

(1) L'impôt des sociétés frappant le revenu de la production de pétrole et de gaz.

(2) La part fédérale des recettes provenant des exportations de pétrole brut.

(3) Comme il a été indiqué pour le tableau 6.2, le relèvement de \$1,25 par baril du prélèvement d'indemnisation pétrolière entré en vigueur le 3 juin 1981 a été ajouté au barème relatif au cas de base du PEN afin d'obtenir des chiffres comparables. Le droit de \$1,25 n'était pas compris dans les projections du budget d'octobre 1980. Par conséquent, les pertes de recettes sont plus faibles dans le budget de novembre 1981 par rapport au budget d'octobre 1980 que par rapport au cas de base du PEN, comme l'indique le tableau 6.2.

Total des recettes budgétaires par grande source

Le profil prévu de croissance des recettes fédérales a déjà été évoqué à la deuxième section du chapitre I. Il reflète à la fois les mesures fiscales proposées dans le budget, les répercussions financières présentées au tableau 4.3 et les hypothèses économiques exposées dans un autre document budgétaire. Cette section présentera un aperçu plus détaillé des recettes budgétaires projetées, que résume le tableau 6.4. L'exposé qui suit porte sur les principaux paramètres des recettes dans les domaines autres que la production de pétrole et de gaz, traitée à la section précédente.

Le produit de l'impôt des particuliers devrait augmenter de 19,3 pour cent en 1981-82. Cette croissance est due à la vive progression du revenu nominal des particuliers en 1981 et à une différence positive entre l'augmentation des revenus par contribuable et le facteur d'indexation. Les années suivantes, le revenu par contribuable et le facteur d'indexation devraient suivre un profil de croissance plus comparable. Par conséquent, avant la prise en compte des mesures proposées dans le budget, la croissance des sommes perçues devrait ralentir progressivement, comme le revenu nominal.

L'effet net des mesures proposées dans le budget à l'égard de l'impôt personnel est de diminuer les rentrées fiscales en 1982-83 et de les augmenter de 1983-84 à 1985-86. Le taux de croissance prévu des sommes perçues devrait par conséquent passer de 19,3 pour cent en 1981-82 à 15,7 pour cent en 1982-83, puis remonter à 20,9 pour cent en 1983-84. Ce profil de croissance s'explique en bonne partie par la suppression de la déduction des rentes d'étalement du revenu, comme le montre le tableau 4.3.

Certains des principaux facteurs du produit de l'impôt des sociétés au cours de la période de prévision sont, outre les bénéfices des sociétés, l'élimination graduelle des déductions pour épuisement, la déductibilité des recettes supplémentaires provenant du pétrole découvert avant 1981 — selon la définition

Tableau 6.2
Incidence des ententes sur les recettes fédérales
(Sommes courues pour l'année civile)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1981-86
(En milliards de dollars)							
Impôt des sociétés ⁽¹⁾	0.1	0.2	0.5	0.7	0.9	0.9	3.3
Taxe sur les recettes pétrolières et gazières et							
taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires	0.0	2.1	3.2	4.0	4.6	4.8	18.8
Taxe sur le gaz naturel et les liquides du gaz ⁽²⁾	-0.1	-0.6	-0.8	-1.0	-1.2	-1.2	-4.9
Prélèvement à l'exportation du pétrole ⁽³⁾	0.0	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.0	-0.2
Recettes nettes d'indemnisation pétrolière ⁽⁴⁾	0.0	-1.1	-1.4	-2.5	-2.6	-1.9	-9.6
Total	0.0	0.6	1.5	1.2	1.7	2.6	7.5

(1) L'impôt exigible sur le revenu de la production de pétrole et de gaz de l'année d'imposition.

(2) Les taux de la taxe sur le gaz au-delà de 1983 n'étaient pas précisés dans le PEN. Le tableau suppose que ces taux

seront de \$0.90 par mpc en 1984, de \$1.05 par mpc en 1985 et de \$1.20 par mpc en 1986.

(3) Ne comprend que la part fédérale des recettes provenant des exportations de pétrole brut.

(4) Pour que les chiffres soient comparables, la hausse de \$1.25 par baril du prélèvement d'indemnisation pétrolière entrée

en vigueur le 3 juin 1981 a été ajoutée au barème du PEN, comme indiqué dans le budget du 28 octobre 1980. Le

barème du prélèvement d'indemnisation pétrolière au-delà de 1983 n'était pas précisé dans le PEN. Le tableau suppose

que le prélèvement du PEN sera de \$13.80 par baril après 1983.

Les prix supérieurs du pétrole et du gaz naturel font monter le revenu de production dans le secteur de l'énergie, apportant ainsi des recettes supplémentaires au gouvernement par le jeu de l'impôt direct des sociétés et de la TRPG. Le relèvement du taux effectif de la TRPG et la nouvelle TRPS entraînent également de fortes augmentations de recettes. Un effet compensateur est exercé par la perte des recettes provenant d'une taxe d'accise sur les exportations de gaz et par le fait que le compte d'indemnisation pétrolière sera désormais équilibré chaque année au lieu d'accumuler des excédents comme le prévoyait le PEN.

L'effet estimatif des ententes sur les recettes, que présente le tableau 6.2, ne peut toutefois être comparé directement aux projections du budget d'octobre 1980, du fait que les prévisions de production et de coûts ont été modifiées sensiblement depuis. Non seulement les prix et les taux des taxes ont changé, mais des révisions en baisse ont été apportées aux prévisions de production pétrolière (en particulier pour le présent exercice) et d'exportation de pétrole et de gaz, tandis que les estimations des coûts de production étaient révisées en hausse. Le résultat net des corrections de production et de coûts est une assiette plus faible que prévu dans le budget d'octobre 1980 pour les taxes sur l'énergie. En d'autres termes, si les taux et la structure des taxes n'avaient pas changé depuis le PEN, les prévisions de recettes seraient maintenant moins élevées, notamment en 1981-82, que dans le budget d'octobre 1980. Combinant les deux séries de facteurs – le régime différent des taxes et des prix par comparaison avec le PEN et les perspectives différentes de production et de coûts par rapport à l'année précédente – le tableau 6.3 permet de comparer les projections actuelles de recettes provenant de la production pétrolière et gazière avec celles du budget d'octobre 1980.

En résumé, les ententes ont pour effet partiel une diminution marquée des besoins financiers sur l'ensemble des années 1981-82 à 1985-86. Cependant, les gains de recettes se produisent en bonne partie les années suivantes, et d'autres facteurs compensent certaines des augmentations de recettes directes liées à la production de pétrole et de gaz par rapport aux projections du budget du 28 octobre 1980.

Taxe sur le gaz naturel et les liquides du gaz

La taxe fédérale d'accise sur les exportations de gaz naturel autre que celui produit sur les terres du Canada sera ramenée à zéro entre le 1^{er} octobre 1981 et le 31 décembre 1986. Il y aura également, pendant cette période, remboursement de la taxe sur les exportations d'éthane. La taxe sur les ventes intérieures de gaz naturel sera fixée au niveau voulu pour que le prix de gros, taxe comprise, du gaz naturel à Toronto soit en moyenne d'à peu près 65 pour cent du prix moyen du pétrole brut à la raffinerie à Toronto. Le taux actuel de 42 cents par gigajoule restera en vigueur jusqu'au 1^{er} février 1982 au lieu de monter à 56 cents le 1^{er} janvier comme prévu auparavant. Le nouveau taux au 1^{er} février 1982 sera de 63 cents par gigajoule. Les taux de la taxe sur l'éthane, le propane et les butanes resteront fixés au même niveau, en équivalence thermique, que la taxe sur le gaz naturel.

Le produit de la taxe sur le gaz naturel et les liquides du gaz augmente assez rapidement dans les projections du budget en raison des hausses projetées des ventes intérieures de gaz, en volume, et du relèvement de la taxe. Le taux de cette dernière dépendra largement du prix pondéré du pétrole, qui dépend lui-même du prix mondial du pétrole.

Prélèvement à l'exportation du pétrole

Le PEN annonçait que le produit du prélèvement à l'exportation du pétrole brut serait partagé avec la Saskatchewan et l'Alberta à compter du 1^{er} novembre 1980. Les paiements aux provinces sont prévus dans la Loi sur la sécurité énergétique. Cette loi n'ayant pas encore reçu la sanction du Parlement, aucun paiement n'a été effectué. Lors de l'adoption de cette loi – censée intervenir, pour les besoins de ces projections, avant la fin du présent exercice – d'importants paiements rétroactifs seront versés, ce qui se reflétera dans le bas niveau des recettes nettes en 1981-82. On prévoit à terme une diminution des recettes à cause de la baisse des exportations de pétrole en volume.

Prélèvement d'indemnisation pétrolière

A compter de mars 1982, le prélèvement d'indemnisation pétrolière sera fixé de manière à équilibrer le compte d'indemnisation pétrolière dans un cadre annuel. Par conséquent, le produit de ce prélèvement sera juste suffisant pour compenser le coût des subventions aux importateurs de pétrole et les paiements d'encouragement relatifs au pétrole ayant droit au nouveau prix de référence.

Effet des ententes sur les recettes fédérales

Les nouvelles ententes sur l'énergie produiront des recettes nettement plus élevées que la structure des prix et des taxes prévue il y a un an dans le *Programme énergétique national*. Le tableau 6.2 montre la différence entre les recettes obtenues en appliquant la nouvelle structure des prix et des taxes aux projections actuelles de production et de coûts du pétrole et du gaz, et les recettes qu'aurait procurées l'application des prix et des taxes prévues dans le PEN aux mêmes projections de production et de coûts. Les chiffres ont été calculés à la valeur courue dans le cadre de l'année civile.

manière à s'élever à 33% pour cent de ces dépenses en 1982, à 20 pour cent en 1983, à 10 pour cent en 1984 et à zéro ensuite. L'épuisement gagné, ou une incitative équivalente, sera maintenu pour les nouveaux projets de pétrole synthétique, de brut réaménagé de Saskatchewan et les projets désignés de récupération améliorée du pétrole. Etant donné le nouveau prix de référence du pétrole et le régime approprié des redevances, cette désignation n'aura lieu que dans des cas exceptionnels et dépendra des réductions dans les redevances provinciales.

Une mesure supplémentaire visant l'impôt des sociétés et non couverte dans les accords avec les provinces interviendra. Le budget du 28 octobre 1980 proposait une modification de la définition des frais d'exploration, à compter du 1^{er} janvier 1981. Sa date d'entrée en vigueur a été, par la suite, reportée au 1^{er} janvier 1982. Par mesure d'aide temporaire aux producteurs de pétrole, le gouvernement propose maintenant de reporter d'une année supplémentaire l'échéancier de cette modification de la définition.

Taxe sur les recettes pétrolières et gazières

La taxe sur les recettes pétrolières et gazières (TRPG) instaurée par le budget du 28 octobre 1980 sera portée, au 1^{er} janvier 1982, de 8 à 16 pour cent. Cependant, une déduction de 25 pour cent relative aux ressources pourra être réclamée par ceux dont les impôts exigibles sont affectés par la non-déductibilité des redevances de la Couronne. Pour ces contribuables, le taux effectif de la taxe sera donc de 12 pour cent. La taxe sur les recettes de production des projets de pétrole synthétique d'Alsands et de Cold Lake et des réaménagements du brut lourd de Saskatchewan sera ramenée de 16 à 10,67 pour cent (8 pour cent après la déduction relative aux ressources) jusqu'à la récupération des sommes investies. Celle-ci interviendra lorsque le montant cumulatif des profits nets d'exploitation diminue des redevances brutes dépassera le total des frais antérieurs à la mise en production.

Le produit de la TRPG sera plus élevé dans le cadre des nouvelles ententes, grâce tant à un taux effectif plus élevé qu'à des prix supérieurs à la tête du puits.

Taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires

A compter du 1^{er} janvier 1982, une nouvelle taxe frappera les recettes supplémentaires dues aux prix plus élevés à la tête du puits conenus dans l'entente Canada-Alberta pour le pétrole découvert avant 1981. Ce prélèvement, appelé taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires (TRPS), s'élèvera à 50 pour cent des recettes supplémentaires que l'industrie recevra grâce à des prix plus élevés que ceux exposés dans le Programme énergétique national de 1980 pour le pétrole «ancien». Dans le calcul des recettes supplémentaires, on pourra déduire les redevances correspondantes de la Couronne. Etant donné l'entente conclue avec la Saskatchewan, le fardeau de cette taxe pour les puits à faible production sera réduit. La forme précise que prendra cet allègement reste à déterminer. Les recettes passibles de cette taxe ne seront pas assujetties à l'impôt sur le revenu.

Tableau 6.1
Recettes fédérales perçues sur la production du pétrole et du gaz selon les Comptes publics⁽¹⁾

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Impôt des sociétés ⁽²⁾	1,440	2,115	2,815	3,245	3,970	4,800
Taxe sur les recettes pétrolières et gazières et taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires	27	1,180	3,760	5,020	6,115	7,135
Taxe sur le gaz naturel et les liquides du gaz	187	1,080	1,505	2,035	2,565	3,140
Prélèvement à l'exportation du pétrole ⁽³⁾	673	270	260	165	90	0
Recettes nettes d'indemnisation pétrolière	0	0	0	0	0	0
Total	2,327	4,645	8,340	10,465	12,740	15,075

(1) La liste des taxes ne prend pas être une énumération exhaustive des recettes énergétiques. La définition des recettes est conforme à celle utilisée pour les négociations avec les provinces. Les activités pétrolières et gazières pourraient être étendues de la production au transport, à la distribution et au raffinage. De même, la liste des recettes énergétiques pourrait être étendue à la partie de la taxe de vente qui frappe les produits énergétiques, à la taxe d'accise sur l'essence, au droit de récupération de l'indemnisation sur les carburants et au prélèvement à l'exportation du pétrole sur les produits pétroliers.

(2) Estimation des impôts et taxes dus pour l'année d'imposition à l'égard du revenu de la production pétrolière et gazière.

(3) La part fédérale des recettes provenant des exportations de pétrole brut.

à 1981 au-delà du rendement procuré par les prix du PÉN – étant donné que la différence est passible de la taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires. Les modifications de l'impôt direct en ce qui concerne la déduction relative aux ressources, les projets de pétrole synthétique et l'épuisement gagné par les dépenses d'exploration sur les terres du Canada sont également incorporées au budget.

La déduction de 25 pour cent relative aux ressources sera réaménagée à compter du 1^{er} janvier 1982 afin de s'appliquer à l'ensemble des profits de la production d'un puits de pétrole ou de gaz avant déduction des redevances payables à d'autres, sauf si le revenu de redevance est lui-même passible de prélèvements provinciaux non déductibles. Les participants à la production dont les impôts à payer ne sont pas touchés par la non-déductibilité des redevances ou taxes minières de la Couronne provinciale n'auront plus droit à la déduction relative aux ressources. Cette restructuration de cette dernière ne s'appliquera pas aux projets existants ou futurs d'exploitation des sables bitumineux, mais elle s'appliquera aux projets de récupération sur place tels que celui de Cold Lake. Les revenus résultant du réaménagement des projets en Saskatchewan seront traités au même titre que les revenus de ressources et seront admissibles à la déduction pour ressources.

Il sera maintenant prévu dans la Loi de l'impôt sur le revenu que le revenu provenant d'un nouveau projet de pétrole synthétique ou d'un agrandissement majeur d'un projet de ce genre ou du réaménagement du brut de Saskatchewan ne pourra être protégé de l'impôt au moyen des déductions ouvertes par des dépenses non engagées dans la construction, l'exploitation ou le maintien du projet.

L'épuisement gagné par les dépenses d'exploration sur les terres du Canada doit être éliminé progressivement au cours des trois prochaines années de

VI. Total des recettes budgétaires par grande source

Les deux derniers chapitres ont présenté les grandes mesures budgétaires influant sur les recettes fédérales. Le volume réel des recettes futures dépendra non seulement du nouveau régime fiscal, mais aussi de l'évolution économique. Ce chapitre expose l'évolution projetée des recettes fédérales jusqu'en 1985-86, par grande source de revenu. Les projections dépendent de certaines hypothèses économiques, présentées dans un autre document. Le chapitre traite des recettes tirées de la production pétrolière et gazière, à la lumière des ententes récentes avec les provinces productrices, avant d'évoquer les autres grandes sources de revenu.

Recettes tirées de la production de pétrole et de gaz

Une entente sur les prix du pétrole et du gaz et sur le partage des recettes a été conclue le 1^{er} septembre 1981 entre le Canada et l'Alberta. L'accord de cinq ans prévoit un barème de hausse des prix du pétrole et du gaz et instaure des conditions propices à la réalisation des objectifs de la politique énergétique et financière nationales. Dans le nouveau système, le gouvernement fédéral recevra à peu près 25 pour cent des recettes de la production pétrolière et gazière sur l'ensemble de la période 1981-86. Le régime des prix et de la fiscalité comportera des encouragements importants pour les nouveaux projets d'exploitation des sables bitumineux, l'exploration du pétrole conventionnel et des ressources du Grand Nord et des régions sous-marines. Des ententes présentant plusieurs éléments en commun avec l'accord conclu avec l'Alberta ont été conclues avec la Colombie-Britannique et la Saskatchewan.

Même si la plupart des détails figurent dans le protocole d'entente Canada-Alberta, ainsi que dans les ententes avec la Colombie-Britannique et la Saskatchewan, le budget décrit les modifications fiscales qui figureront dans la législation d'application du budget. Les effets des ententes conclues avec les trois provinces ont été incorporés aux projections financières présentées dans le budget.

Le tableau 6.1 présente les recettes fiscales que le gouvernement fédéral devrait tirer de la production de pétrole et de gaz. Voici une description sommaire de chaque taxe ou impôt.

Impôt des sociétés

Les ententes sur l'énergie se traduiront par des recettes beaucoup plus élevées que dans le Programme énergétique national (PEN) au titre de la production de pétrole et de gaz. L'effet de ventes supérieures sur les impôts des sociétés est toutefois atténué par la déductibilité des revenus provenant du pétrole antérieur

V. Autres mesures budgétaires

Tarif des douanes

Le budget propose un certain nombre de mesures tarifaires notables. Il donnera suite aux recommandations de la Commission du tarif en vue d'améliorer le tarif de la préférence générale (TPG) pour les pays en voie de développement. De plus, il supprimera les droits frappant les articles visés par le TPG lorsqu'ils proviennent des pays les moins développés. Ces réductions tarifaires représentent une importante partie de la contribution canadienne aux efforts concertés déployés par les économies développées pour promouvoir la croissance des pays en voie de développement.

Un nouvel article tarifaire sera institué pour autoriser le gouvernement à abroger les droits sur les articles destinés aux personnes handicapées. D'autres modifications tarifaires permettront de réduire ou d'abolir les droits sur certains matériaux dentaires, les imprimés religieux, les films instantanés non impressionnés destinés aux hôpitaux et les semences de haricots verts et de haricots beurre.

Le niveau des droits de douane canadiens continuera évidemment de diminuer jusqu'en 1987, dans le cadre des réductions graduelles convenues lors des négociations commerciales multilatérales de 1979.

Cotisations d'assurance-chômage

A compter du 1^{er} janvier 1982, le taux hebdomadaire des cotisations d'assurance-chômage sera ramené à \$1.65 pour \$100 de gains assurables. Le taux de cotisation des employeurs sera de \$2.31. Pour 1981, les taux sont de \$1.80 et \$2.52 respectivement pour les employeurs et les employés. La réduction des cotisations est due au fait qu'en 1981 le chômage a été plus faible que prévu l'an dernier. Par conséquent, la part des coûts de l'assurance-chômage supportée par les employeurs et les employés est plus faible que prévu, ce qui permet de diminuer les taux de cotisation. Ainsi, les revenus disponibles des employés seront augmentés d'à peu près \$100 millions et les coûts des employeurs diminués de près de \$300 millions en 1982 par rapport à ce qu'ils auraient été avec les taux de cotisation de 1981. Le gouvernement continuera de supporter la totalité du coût des prestations régionales et des prestations aux pêcheurs.

Un examen complet du programme actuel d'assurance-chômage a été achevé récemment. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration tient des consultations avec le secteur privé et les provinces sur les façons d'améliorer l'efficacité de ce système tout en diminuant son coût global. Les taux des primes seront révisés de nouveau lorsque ces changements entreront en vigueur.

l'élimination de certaines dépenses fiscales ne seront pas perçus avant mars ou avril 1983, quand les particuliers produiront leur déclaration.

Les recettes provenant de l'impôt des sociétés sont touchées principalement par deux mesures: la nouvelle règle d'amortissement pour la première année et la prorogation de la surtaxe sur les grandes entreprises au taux de 5 pour cent en 1982 et de 2½ pour cent en 1983. Là encore, ces changements entraîneront une augmentation plus forte des recettes en 1982-83 et en 1983-84 que les années suivantes. L'incidence de la règle de la demi-annuité d'amortissement diminue avec le temps, du fait que la réduction de la DPA l'année d'acquisition permet de diminuer les impôts les années suivantes. La chute du produit de la surtaxe reflète l'abaissement de son taux à 2,5 pour cent en 1983.

Le déplacement de la taxe fédérale de vente sur les fabricants au niveau du gros ne devrait pas influencer sur les recettes fédérales, l'élargissement de l'assiette fiscale étant compensé par un abaissement du taux de la taxe.

Le tableau 4.6 présente l'effet direct estimatif des mesures fiscales sur les recettes des provinces et territoires. Ces gouvernements gagneront plus de \$1 milliard en 1982-83 et de \$0.5 à \$0.8 milliard les années suivantes.

Tableau 4.6
Augmentation estimative des recettes des provinces et territoires
due aux modifications fiscales proposées dans le budget.

	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
Impôt des particuliers	7 11	4 19	3 74	4 35	3 81
Impôt des sociétés	3 67	3 34	2 04	1 85	1 80
Effet direct total	1 078	7 53	5 78	6 20	5 61
Péréquation associée	6	29	42	43	33
Effet Total	1 084	7 82	6 20	6 63	5 94

(En millions de dollars)

Tableau 4.5
Nouvelles mesures fiscales ayant un effet notable
sur la croissance des recettes

Mesure	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
(En millions de dollars)					
Impôt sur le revenu des particuliers					
Suppression déduction RER	0	0	895	475	445
Remplacemnt moyenne générale par étalement	0	40	250	250	250
Imposition voitures et autres avantages sociaux	0	0	175	195	220
Frais financiers déductibles limités aux revenus	0	35	190	205	225
Credit réduit à 34 pour cent des dividendes	0	15	140	155	175
Suppression déduction réserve gains en capital	0	0	150	150	150
Imposition intérêt couru tous les trois ans	0	0	0	0	60
Convention DPA première année pour	5	35	100	85	45
entreprises non constituées en société					
imposition prêts à faible taux d'intérêt employés	0	0	50	60	70
et actionnaires					
Professionnels devant inscrire travaux en cours à	0	0	75	10	10
l'actif					
Prévention transfert excessif de déductions pour	0	0	25	26	27
placements et pensions					
Déduction \$1,000 de pension limitée aux	0	10	20	22	25
retraités					
Restriction déduction non-résidents à charge	0	5	20	23	25
Limitation déduction frais de scolarité	0	2	10	11	12
Capitalisation frais annexes sur immeubles	0	0	10	10	10
Variation totale	5	142	2,110	1,677	1,749
Dégrèvement fédéral restructuré	135	655	35	405	420
Réduction des taux marginaux d'impôt des	-180	-1,120	-1,295	-1,470	-1,660
particuliers					
Ensemble des changements de l'impôt des	-40	-323	850	612	509
particuliers					
Impôt sur le revenu des sociétés					
Moitie de la DPA, l'année d'acquisition	110	1,100	840	435	435
Extension surtaxe des sociétés pour grandes					
entreprises	15	465	255	0	0
Imposition 12,5 pour cent dividendes de petites					
entreprises	45	90	110	125	140
Suppression réserve gains en capital et avoirs					
miniers pour sociétés	0	60	60	60	60
Relèvement plafonds de déduction petites					
entreprises	0	-50	-55	-60	-65
Société professionnelles devant inscrire travaux					
en cours à l'actif	0	30	5	5	5
Extension obligations petites entreprises	0	-20	-20	-20	-20
Remboursement dividendes pour sociétés					
étrangères	5	10	12	15	20
Ensemble des changements de l'impôt des	175	1,685	1,207	560	575
sociétés					
Retenue fiscale					
Disposition d'appartenance canadienne	5	.35	40	45	50
Incidence totale des mesures budgétaires					
	140	1,397	2,097	1,217	1,134

se traduira par une diminution nette de taxe pour un grand nombre de fabricants intérieurs dont les articles sont déjà taxés en fait au niveau du gros. Pour que la taxe soit à peu près la même entre les grandes chaînes de détail qui achètent directement aux fabricants et les petits détaillants qui achètent à des grossistes, la législation comportera un taux plus élevé sur les achats de biens impossibles dans le premier cas.

Tableau 4.4
Comparaison de la taxe fédérale de vente sur les produits intérieurs et les importations⁽¹⁾

Taxe fédérale de vente effective en pourcentage du prix de vente aux détaillants			
Produits intérieurs			
Importations			
Différence			
(En pourcentage)			
Articles de cuisine	8.3	3.6	4.7
Coutellerie			
Petits appareils	8.3	5.1	3.2
électro-ménagers			
Congélateurs domestiques	8.0	6.0	2.0
Balais	6.4	5.2	1.2
Produits pour animaux	8.3	5.0	3.3
domestiques			
Produits de papier	8.3	4.2	4.1
Textiles ménagers	6.9	4.3	2.6
Jouets	8.3	6.5	1.8
Articles de sport	7.4	3.3	4.1
Moteurs hors-bord	7.8	4.6	3.2
Tables de billard	7.2	6.8	0.4
Tourne-disques et platines à cassettes	8.3	6.8	1.5
Outils électriques	8.3	6.3	2.0
Ataches de construction ⁽²⁾	4.8	3.7	1.1

(1) D'après les données de 1980.

(2) Les produits de construction sont passibles d'une taxe de vente de 5 pour cent.

Incidence des principales mesures fiscales sur les recettes

L'effet des principales mesures fiscales proposées dans le budget sur les recettes fédérales figure au tableau 4.5. Les gains de recettes sont plus marqués les premières années, passant de \$1.4 milliard en 1982-83 à un sommet d'environ \$2.1 milliards en 1983-84, avant d'accuser une chute. Ce profil général est dû au fait que nombre des modifications proposées dans le budget mettent fin aux reports d'impôt permis actuellement. Ces mesures comprennent par exemple l'élimination des dispositions relatives aux rentes d'étalement du revenu et aux réserves et la nouvelle règle de la demi-annuité pour les déductions pour amortissement. Ces changements ont tendance à produire une augmentation plus forte des impôts pendant l'année où le report est supprimé et de faibles gains nets ensuite.

Dans l'ensemble, le budget permet d'accroître les recettes fiscales prélevées sur les sociétés et sur les particuliers. Dans ce dernier cas, cependant, le résultat net est une réduction du produit de l'impôt personnel en 1982-83. Cela tient au fait que les particuliers commenceront à bénéficier de l'abaissement des taux marginaux le 1^{er} janvier 1982, alors que les impôts supplémentaires dus à

Taxe fédérale de vente

société changera, les pertes d'entreprises antérieures à l'acquisition ne seront déductibles qu'à hauteur du revenu gagné ultérieurement dans l'activité déficitaire acquise. De plus, toute réserve de coût en capital non amorti sur les biens de la société déficitaire sera révisée en baisse pour refléter leur juste valeur marchande. La déductibilité des dépenses relatives aux ressources sera également limitée au revenu postérieur à l'acquisition provenant des avoirs miniers correspondants.

Plusieurs modifications sont proposées dans la fiscalité des compagnies d'assurance-vie, dans le but de la rendre plus conforme aux principes généraux de l'impôt.

La taxe fédérale de vente imposée actuellement au niveau des fabricants présente un certain nombre de défauts structurels. Ces derniers ont fait l'objet d'un examen approfondi et de nombreuses observations. Le résultat le plus grave de ces défauts est qu'ils désavantagent sensiblement les fabricants intérieurs par rapport aux importateurs concurrents. Comme le montre le tableau 4.4, on estime que le taux effectif de la taxe fédérale de vente sur une vaste gamme d'articles produits dans le pays représente près du double du taux frappant les articles analogues importés. Dans certains cas, la différence de taxe de vente dépasse la protection accordée par les droits de douane aux fabricants intérieurs. Une autre conséquence est que, même entre les fabricants intérieurs, la taxe sur un produit donné varie en fonction du réseau de distribution par lequel il passe.

Après un examen approfondi des options disponibles, le gouvernement a conclu que l'imposition de la taxe au dernier stade de distribution précédant la vente au détail, c'est-à-dire le stade du gros, serait la façon la plus directe de corriger les défauts actuels du système. La législation nécessaire sera présentée au début de 1982. Pour donner aux entreprises le temps de se familiariser avec le nouveau système, sa mise en œuvre sera repoussée au 1^{er} juillet 1982.

Les coûts d'adaptation entraînés par ce changement seront plus que compensés par l'amélioration de la compétitivité des fabricants canadiens. Le changement proposera une large mesure des incertitudes auxquelles font face les fabricants dans le calcul de la taxe due sur leurs ventes. Il simplifiera l'administration du système, diminuera la nécessité des nombreuses modifications discrétionnaires apportées actuellement, selon le besoin par le Revenu Canada, au calcul de la taxe et permettra d'instaurer un système efficace. Un autre avantage important du changement est que les grossistes pourront acquérir leurs stocks sans payer la taxe de vente. Selon les estimations, cela diminuera leurs besoins de financement des stocks à concurrence de \$400 millions.

Le passage au stade du gros permettra d'abaisser le taux général de la taxe tout en obtenant les mêmes recettes. Le taux général de la taxe sera ramené de 9 à 8 pour cent. Cette réduction sera cependant retardée de 6 mois, jusqu'au 1^{er} janvier 1983, afin de compenser la perte de recettes entraînée par le remboursement de la taxe sur les stocks des grossistes. L'abaissement du taux

valeurs émises par des sociétés en difficulté financière. De plus, les prêteurs ne seront plus exonérés de l'impôt sur les six premiers points de pourcentage de revenu reçu sur ces titres.

Organismes de charité

Les organismes et les fondations de charité sont exonérés d'impôt. Pour empêcher que des fonds importants ne s'y accumulent avec le temps, la législation les oblige à débours un montant minimum. Il est possible de tourner ces règles de plusieurs façons. Pour que les objectifs de ces dispositions soient atteints, plusieurs modifications seront apportées. Les gains en capital ne seront plus dispensés des obligations de débours. Les organismes de charité seront assujettis à une pénalité égale à l'insuffisance éventuelle de leurs débours. Le débours minimum pour les fondations privées sera porté de 5 à 10 pour cent de la valeur de certains avoirs, afin de mieux refléter les taux actuels de rendement des placements. D'autres changements techniques seront également apportés.

Autres mesures

Un certain nombre d'autres mesures relatives à l'imposition des sociétés seront renforcées afin d'éviter certains reports, réductions et exonérations inappropriés.

L'impôt de 25 pour cent de la Partie IV sur les dividendes de portefeuille reçus par les sociétés privées sera étendu aux compagnies publiques placées sous le contrôle d'une personne ou d'un groupe de personnes liées. Cela empêchera les propriétaires de sociétés privées d'échapper à l'impôt simplement en faisant inscrire à une bourse de valeurs une catégorie d'actions comportant des droits de vote et des privilèges limités.

Les sociétés privées sous contrôle étranger n'auront plus droit au remboursement de l'impôt de sociétés sur les revenus de placement distribués aux actionnaires.

Le revenu de l'extraction et de la transformation du minerai de fer jusqu'au stade du fer en gueuses donne droit à la déduction fédérale relative aux ressources de 25 pour cent, qui tient lieu de déductibilité des redevances provinciales. Lorsque le fer en gueuses subit une transformation plus poussée dans une entreprise, il est assez difficile de séparer le revenu d'extraction et les opérations de fabrication et de transformation et, donc, de calculer la déduction relative aux ressources. Ce problème se pose parce que, le fer en gueuses n'étant pas vendu en grande quantité, il est difficile d'en établir la juste valeur marchande. Cependant, les compagnies minières transforment généralement le minerai de fer en boulettes, plutôt qu'en gueuses, ce qui fait du stade du bouletage un bon indice de l'achèvement des opérations d'extraction. Par conséquent, la déduction relative aux ressources sera fonction du revenu gagné jusqu'au stade où le minerai de fer est transformé en boulettes, plutôt qu'en gueuses.

Des mesures ont été prises aussi pour empêcher l'évasion fiscale par l'achat d'une entreprise qui a d'importantes pertes fiscales. Lorsque le contrôle d'une

Normalement, la moitié des gains en capital réalisés doit être déclarée dans le revenu, l'année où le bien est aliéné. Cette règle générale ne s'applique toutefois pas dans un certain nombre de cas où le bien est aliéné en échange d'un autre bien, au lieu d'être vendu en numéraire. L'impôt sur le gain en capital couru est alors différé jusqu'à l'aliénation du nouveau bien. Ce cas se présente le plus fréquemment lors des réorganisations, des fusions et des prises de contrôle de sociétés, où les actions d'une entreprise sont échangées contre celles d'une autre ou que des biens sont échangés contre des actions. Ces opérations de troc équivalent, par leurs effets économiques, à l'aliénation simultanée de l'ancien bien contre du numéraire et à l'acquisition du nouveau bien à l'aide de ce dernier. Pourtant, le régime fiscal est très différent dans les deux cas, les opérations en numéraire donnant lieu à l'imposition immédiate du gain en capital réalisé, à l'inverse des opérations de troc.

Le report de l'impôt, dans ces cas, est justifié lorsque le contribuable n'a pas changé la nature de son investissement. Cependant, la possibilité actuelle de roulement en franchise d'impôt est offerte dans bien des cas où le contribuable change la nature de son investissement. Lors d'une fusion ou d'une prise de contrôle, par exemple, le roulement en franchise est permis alors que le contribuable, pour l'essentiel, vend les actions d'une entreprise en échange d'un placement entièrement différent.

Le report de l'impôt, dans les cas de réorganisation de sociétés, sera désormais limité aux échanges ou aux transferts d'actions à l'intérieur d'un groupe de personnes liées, lorsqu'il n'y a pas de changement effectif de contrôle. Une exception sera consentie pour les transferts de biens à de petites sociétés canadiennes. Cela facilitera la tâche d'un groupe de personnes qui veulent consolider et constituer en société leurs activités respectives.

Actions privilégiées à terme

Malgré les restrictions imposées en 1978, l'utilisation des actions privilégiées à terme et des obligations participantes (ou à revenu conditionnel) afin d'obtenir un financement «après impôt» à des taux d'intérêt avantageux s'est poursuivie à un rythme appréciable. L'une des raisons en est que les règles imposées en 1978 ne s'appliquaient pas aux titres ayant une échéance supérieure à 10 ans, ni aux titres acquis par des institutions non financières. Le financement après impôt explique que beaucoup de banques ne paient guère ou pas du tout d'impôts directs; il a aussi été utilisé dans un certain nombre de prises de contrôle.

Pour en limiter encore l'utilisation, le budget propose d'étendre les restrictions de 1978 aux titres ayant une échéance supérieure à 10 ans acquis par les banques et les institutions financières. Les titres de ce genre acquis par les sociétés non financières ne donneront généralement pas droit non plus à un régime fiscal préférentiel s'ils sont rachetables dans les 5 ans. À l'avenir, l'exonération fiscale du revenu de ces titres se limitera pour l'essentiel aux

L'ensemble de ces changements se traduira par une économie nette d'impôt pour les petites entreprises. Simultanément, les mesures fiscales bénéficieront davantage aux petites entreprises qui ont le plus besoin d'une aide financière.

Le budget propose également de venir en aide aux petites entreprises constituées en société qui bénéficient actuellement d'une autre réduction des taux d'impôt sur leurs bénéfices de fabrication et de transformation. Les petites entreprises seront désormais dispensées des calculs complexes nécessaires pour séparer leurs bénéfices de fabrication de leurs autres revenus d'entreprise; elles auront droit au taux réduit d'imposition sur la totalité de leur revenu si elles sont engagées principalement dans une activité manufacturière et que leur revenu total est inférieur à \$200,000.

Dispositions relatives aux petits fabricants

Les petites entreprises ont droit au taux réduit d'imposition des sociétés tant que le montant cumulé des gains non distribués ne dépasse pas \$750,000 (\$1 million après le budget). Le but de ce plafond est de réserver l'allègement fiscal aux premières années d'existence d'une entreprise, alors qu'elle s'établit et peut avoir du mal à se procurer des capitaux extérieurs, par endettement ou émission d'actions. Les entreprises peuvent toutefois tourner cette limitation en versant des dividendes. Ainsi, elles restent admissibles au taux réduit d'impôt des sociétés bien après qu'elles ont cessé d'être des petites entreprises et elles en bénéficient même si les fonds ne servent pas à leur expansion. Pour réorienter cet encouragement dans le domaine où il est le plus nécessaire, les dividendes distribués après le 30 décembre 1981 ne seront plus déductibles dans le calcul du plafond cumulé de déductions d'une entreprise.

Déductions sur le plafond cumulé

Les actionnaires de petites entreprises qui subissent l'impôt personnel à des taux marginaux plus élevés bénéficieront également de manière appréciable de l'abaissement général des taux. En fait, pour une personne payant le maximum d'impôt marginal, les dividendes sont actuellement passibles d'un impôt combiné fédéral et provincial d'environ 40 pour cent. Après 1981, ce taux sera ramené à 25 pour cent, compte non tenu de l'impôt sur les distributions au niveau de la société, et à 37,5 pour cent si l'on inclut cet impôt. Cet impôt ne fera peser aucun fardeau sur les petites entreprises tant qu'elles conserveront leurs gains. Même lorsque les fonds seront retirés de l'entreprise, l'impôt total qu'ils supporteront ne sera pas plus élevé que sur un salaire équivalent.

Le budget propose de mettre fin à ces anomalies en établissant un nouvel impôt de 12,5 pour cent sur les dividendes distribués par les petites entreprises.

d'obtenir une économie d'impôt. Ces avantages fiscaux profitent généralement aux propriétaires-dirigeants et aux autres cadres supérieurs des petites entreprises, dont beaucoup gagnent un revenu élevé.

donnant droit au taux réduit d'imposition. Il en résultera une économie totale d'impôt de \$100 millions pour ces entreprises sur l'ensemble des années civiles 1982 et 1983.

Obligations des petites entreprises

Le programme d'obligations des petites entreprises a procuré aux entreprises constituées en société un avantage important, en regard aux taux d'intérêt élevés. Les institutions financières ont engagé près de \$2 milliards au titre de ce programme. Cependant, un programme généralisé de subventions d'intérêt sur une période prolongée peut se révéler anti-économique. Tout en diminuant sensiblement les recettes fiscales du gouvernement, il risque d'introduire sur les marchés de capitaux des distorsions nuisibles aux intérêts du Canada. Parallèlement, le gouvernement juge qu'un soulagement temporaire est justifié pour toutes les petites entreprises, y compris les agriculteurs, qui font face à des difficultés financières. Aussi la disposition relative aux obligations des petites entreprises sera-t-elle prolongée d'un an et élargie aux entreprises non constituées en société qui sont en difficulté financière.

Pour assurer une plus large distribution des fonds offerts dans le cadre du programme, un régime fiscal préférentiel ne sera accordé que pour la partie des intérêts qui dépasse 6 pour cent par an, dans le cas des emprunts conclus après le 12 novembre 1981. Ainsi, les petites entreprises pourront se financer à des taux d'intérêt d'environ 13 à 14 pour cent, par exemple, au lieu de 20 à 22 pour cent normalement. Cette mesure leur apportera une aide convenable à l'égard de taux d'intérêt anormalement élevés. La disposition existante et la prorogation de la mesure procureront des économies d'impôt d'environ \$150 millions pendant chacune des cinq prochaines années, soit \$750 millions au total pendant la période.

Intégration de la fiscalité des sociétés et des actionnaires

Depuis 1972, le régime fiscal comporte un mécanisme important qui permet d'intégrer les impôts des sociétés et des particuliers versés par les petites entreprises et leurs actionnaires. Son but est d'assurer que le revenu gagné dans une société et distribué aux actionnaires n'est pas imposé plus lourdement que s'il était reçu directement par les particuliers. Pour y parvenir, le crédit d'impôt pour dividendes consenti aux actionnaires est censé rembourser à ces derniers l'impôt déjà versé par les sociétés.

Malheureusement, le mécanisme d'intégration laisse maintenant à désirer. Au lieu d'assurer la neutralité de l'impôt entre les revenus qui passent par l'entremise d'une société privée et ceux qui reviennent directement aux particuliers, le mécanisme fait en sorte que le revenu des petites sociétés supporte un impôt plus faible qu'un revenu d'emploi ou que le revenu des entreprises non constituées en société. Cela tient au fait que le crédit d'impôt pour dividendes accordé aux actionnaires d'une petite société dépasse l'impôt payé par cette dernière. Il en résulte une économie d'impôt pouvant atteindre \$10,000 par an. Ce défaut du système entraîne des disparités sérieuses et des distorsions injustifiées, notamment la constitution de sociétés dans le seul but

Pour contribuer aux objectifs de recettes du gouvernement, la surtaxe actuelle sur les sociétés sera prolongée jusqu'à la fin de 1983. Son taux sera maintenu à 5 pour cent de l'impôt sur le revenu des sociétés autrement payable en 1982, avant d'être ramené à 2½ pour cent en 1983.

Petites entreprises

Les petites entreprises jouent un rôle important dans l'économie canadienne. Pour faciliter leur expansion, le gouvernement offre un certain nombre d'encouragements fiscaux et d'autres formes d'aide, notamment des subventions et des compétences techniques par l'entremise du Programme d'expansion des entreprises, des financements subventionnés par la Banque fédérale de développement et la Société du crédit agricole, et le programme d'obligations pour l'expansion des petites entreprises, sans compter diverses préférences fiscales.

Par son effet financier global, le principal encouragement offert par le gouvernement fédéral aux petites entreprises est la réduction du taux fédéral d'imposition des sociétés, de 30 à 10 pour cent pour les bénéfices de fabrication et de 36 à 15 pour cent pour les autres catégories de revenus d'entreprise active. Ces taux réduits s'appliquent à concurrence d'un revenu annuel de \$150,000 et à condition que les bénéfices non distribués cumulatifs de l'entreprise n'excèdent pas \$750,000. L'économie annuelle d'impôt procurée par cette préférence peut donc s'élever à \$31,500 par société ou groupe de sociétés liées. Dans l'ensemble, on estime qu'elle coûte au Trésor fédéral plus de \$1,5 milliard par an.

Malgré les restrictions financières considérables exercées par le gouvernement dans les autres domaines de programme, les préférences fiscales destinées aux petites entreprises seront encore améliorées pour tenir compte du rang prioritaire que le gouvernement accorde à ce secteur de l'économie. Conformément aux objectifs du budget, les encouragements fiscaux seront également restreints de manière à orienter les ressources financières vers les entreprises qui sont en expansion ou ont le plus besoin d'une aide.

Plafond de la déduction pour petite entreprise

Le budget offre plus de possibilités aux petites entreprises en croissance qui veulent bénéficier du taux réduit d'imposition avant de commencer à payer l'impôt au taux normal. Le plafond annuel de revenu pour les petites sociétés sera porté de \$150,000 à \$200,000 et le plafond cumulatif, de \$750,000 à \$1,000,000. On estime que cette mesure coûtera \$50 millions par an au Trésor fédéral.

Exonération de la surtaxe des sociétés

Les petites entreprises bénéficieront d'une aide supplémentaire en étant exonérées de la surtaxe des sociétés en 1982 et 1983 sur la partie du revenu

Pour les éléments d'actif acquis après le 12 novembre 1981, les contribuables ne pourront déduire qu'une demi-annuité normale d'amortissement pour l'année d'acquisition. Cette règle de la demi-annuité produira, en moyenne, la même DPA qu'un calcul exact au prorata du nombre de jours d'utilisation du bien. Elle évite en même temps la complexité d'un calcul précis au prorata. Il en résultera un régime fiscal où les coûts correspondront mieux aux recettes pour la détermination des impôts à payer. La règle de la demi-annuité sera différée jusqu'au 1^{er} janvier 1982 pour les acquisitions de films certifiés canadiens et les immeubles résidentiels à logements multiples (MURB).

Beaucoup d'autres pays industrialisés limitent la DPA qui peut être demandée l'année d'acquisition. Les Etats-Unis, notre plus proche partenaire commercial, vont encore plus loin non seulement en exigeant le calcul de la déduction au prorata l'année d'acquisition, mais aussi en interdisant toutes déductions jusqu'à la mise en service du bien. A la différence des Etats-Unis, le Canada permet au contribuable de demander la déduction dès l'acquisition du bien. Ainsi, les acomptes versés sur des immeubles ou la construction d'usines donnent droit à l'amortissement, bien avant que les installations ne soient terminées et n'entrent en activité. Cette caractéristique du système canadien ne sera pas touchée par le changement proposé.

Les recettes supplémentaires apportées par cette mesure diminueront rapidement après son instauration, du fait que les DPA non permises pendant l'année d'acquisition pourront être réclamées les années suivantes. La mesure n'influera pas beaucoup sur le taux de rendement de la plupart des investissements, puisqu'elle n'équivaut qu'à un report de six mois de la déduction. Les autres mesures incitatives du régime fiscal canadien des sociétés, comme l'amortissement accéléré et le taux réduit d'imposition dans l'industrie manufacturière, ainsi que le crédit d'impôt à l'investissement, continueront de stimuler considérablement l'expansion des entreprises.

Le budget propose d'apporter plusieurs autres modifications aux déductions pour amortissement.

- Les contribuables ne pourront plus réclamer de DPA sur les objets d'art et les antiquités acquis après le 12 novembre 1981. Au lieu de se déprécier, les objets prennent en général de la valeur. De fait, ils sont fréquemment achetés comme placement. Le gouvernement désire cependant maintenir les encouragements à l'acquisition des œuvres d'artistes canadiens vivants. L'achat initial de ces œuvres d'art continuera de donner droit à la déduction pour amortissement.

- Des modifications seront apportées de manière que les frais accessoires engagés avant l'achèvement d'un immeuble ne soient pas déductibles immédiatement, mais soient incorporés au coût en capital de l'immeuble ou du terrain, selon le cas.

- Lorsqu'un immeuble est démoli, le contribuable peut réclamer à titre de perte terminale la partie non amortie du coût en capital. Certains craignent que cette disposition n'encourage la démolition des immeubles historiques. Des modifications seront apportées pour interdire la déductibilité entière et immédiate des pertes terminales sur les immeubles.

Les sociétés, tout comme les particuliers, bénéficient de toute une gamme de dépenses fiscales. Là encore, l'effet de ces dernières sur la répartition des impôts dus par les sociétés est inégal. Alors que certaines sociétés paient leurs impôts au plein taux, un nombre appréciable d'entreprises rentables n'en paient guère ou pas du tout. On pourrait préconiser la suppression d'un grand nombre de ces mesures fiscales, avec un abaissement général des taux d'imposition des sociétés. Cependant, une initiative de ce genre, dans le secteur des entreprises, est compliquée par des considérations de compétitivité internationale et par la mesure du revenu des sociétés en période d'inflation, entre autres facteurs. Aussi le budget s'est-il concentré principalement sur un examen des dépenses fiscales destinées aux particuliers et sur les modifications structurelles de la taxe fédérale de vente. On propose néanmoins un certain nombre de réductions des dépenses fiscales destinées aux sociétés afin d'améliorer le système et de satisfaire aux besoins de recettes du gouvernement. Simultanément, les dépenses fiscales destinées aux petites entreprises sont renforcées et restructurées.

Déductions pour amortissement

Les déductions pour amortissement (DPA) sont l'une des plus importantes dépenses fiscales recensées dans le Compte des dépenses fiscales du gouvernement du Canada dans le secteur des entreprises. Bien que la dépréciation des actifs représente une dépense légitime des entreprises et soit donc, à ce titre, déductible dans la mesure du revenu, il est généralement reconnu que les actifs peuvent être amortis fiscalement à un rythme nettement plus rapide que ne le justifie leur durée de vie utile. Il en résulte un report d'impôt appréciable.

Dans nombre de cas, les taux de DPA sont fixés délibérément au-dessus des taux de dépréciation économique pour encourager certains investissements. Dans d'autres cas, ces taux plus élevés servent à compenser l'inexactitude entraînée dans la mesure du revenu d'entreprise par l'utilisation des coûts historiques en période d'inflation. Bien qu'une analyse complète de ces dépenses fiscales nécessite un examen approfondi de toute une gamme de facteurs, certaines caractéristiques du système de DPA sont de toute évidence anormales et font l'objet de propositions dans ce budget.

Règle de la demi-annuité

Les biens amortissables donnent droit actuellement à la déduction d'une annuité complète d'amortissement pendant leur année d'acquisition, même s'ils sont acquis dans le courant de l'année, voire le dernier jour de celle-ci. Il en résulte une DPA sensiblement plus élevée que celle justifiée par l'usure et la désuétude effectives des biens. Même si l'on permet d'amortir ces dernières à un rythme accéléré pour stimuler l'investissement, l'absence d'un calcul au prorata de la DPA pour l'année d'acquisition se traduit par un encouragement nettement plus généreux que prévu. Par exemple, une machine donnant droit à un amortissement accéléré sur deux ans peut en fait être entièrement amortie sur treize mois si elle est achetée le dernier mois de l'année.

pension lorsqu'un employé change d'emploi, ainsi qu'aux pensions reçues par les personnes non retraitées. La déduction sera modifiée de manière à ne pouvoir servir dans ces cas.

- Les déductions de \$1,000 de revenus de placement et de pensions sont transférables entre conjoints de manière à ne pas perdre leur valeur. Le budget corrige une anomalie qui permettait un transfert excessif de déduction.

- Les professionnels peuvent actuellement exclure de leur revenu la valeur des travaux non facturés en fin d'exercice, même s'ils ont le droit de déduire entièrement les frais correspondants. Le report d'impôt qui en résulte n'est généralement pas offert aux autres entreprises et ne sert pas les objectifs de la politique. Il sera donc abrogé.

- Les contribuables peuvent actuellement demander une déduction à l'égard des parents, grands-parents, frères, sœurs et autres personnes apparentées à charge. Lorsque ces personnes vivent à l'étranger, il est impossible de vérifier les demandes. Des vérifications ont révélé qu'une forte proportion de ces dernières était frauduleuse. On ne peut tolérer de telles possibilités d'abus dans la loi fiscale. Les contribuables ne pourront donc demander des déductions, à l'égard des non-résidents à charge, qu'au titre de leur conjoint et de leurs enfants.

Amélioration des allègements fiscaux sélectifs

L'un des objectifs de ce budget est de rendre le régime fiscal plus équitable. Cela signifie non seulement la suppression ou la réduction de certains encouragements, mais aussi l'élargissement de certaines préférences fiscales lorsqu'il existe un besoin manifeste d'allègement et que ce dernier est compatible avec les objectifs d'équité fiscale et de recettes globales. Le budget améliore les allègements fiscaux dans un certain nombre de domaines importants.

- L'exemption fiscale relative au logement et à la pension reçus dans les lieux de travail temporaire sera élargie à tous les employés qui gardent une résidence à un autre endroit. Elle ne bénéficiera actuellement qu'aux employés qui subviennent aux besoins d'une personne à charge à leur lieu permanent de résidence.

- Pour améliorer les encouragements aux dons de charité, les contributions de charité dépassant 20 pour cent du revenu pourront désormais être reportées pendant cinq ans au maximum. De plus, les dons faits par le contribuable l'année de son décès au-delà du plafond de 20 pour cent pourront être reportés à l'année antérieure.

- Pour rendre plus attrayants les fonds enregistrés de revenu de retraite, l'épargne accumulée dans ces fonds pourra être retirée de manière plus souple.

un régime enregistré de pension ou un régime de participation différée aux bénéfices. Dans le cas des cadres supérieurs, les allocations de retraite ont parfois atteint des centaines de milliers de dollars, que les règles actuelles permettaient d'abriter en totalité d'une imposition immédiate, grâce à un transfert à un REER.

En septième lieu, les entreprises ne pourront plus déduire leurs contributions à un régime de participation différée aux bénéfices (RPDB) qui profite à leurs actionnaires principaux. Ces régimes ne pourront plus être enregistrés à l'avenir. A l'heure actuelle, environ 90 pour cent des RPDB ne comptent pas plus de trois membres et ils sont souvent établis au profit des propriétaires-actionnaires principaux de l'entreprise. Cela est contraire à leur objectif fondamental, qui est de favoriser l'intéressement des employés qui, autrement, ne participeraient pas directement aux profits de l'entreprise.

En dernier lieu, les sociétés de service personnel constituées par des cadres supérieurs et des personnes à revenu élevé pour convertir leur revenu d'emploi en un revenu d'entreprise donnant droit aux encouragements fiscaux pour les petites entreprises seront désormais passibles de l'impôt des sociétés à plein taux. De plus, les dépenses qui ne peuvent normalement pas être déduites par les employés ne seront pas déductibles non plus lorsqu'elles seront subies par ces sociétés de service personnel.

Une question connexe a trait aux employés travaillant dans le Grand Nord et dans des lieux isolés. A l'heure actuelle, ces employés sont complètement exonérés sur certains avantages sociaux comme les subventions aux voyages d'agrément et de prêts à l'habitation. Cet avantage fiscal est accordé par un décret spécial de remise qui doit expirer à la fin de 1981. Cette disposition a entraîné des anomalies pour les personnes vivant dans les régions isolées. Des disparités existent entre les personnes travaillant pour des employeurs différents, les résidents temporaires et permanents et les personnes à revenu modeste ou élevé. En raison de ce facteur et du fait que le régime fiscal fédéral devrait s'appliquer uniformément aux Canadiens dans tout le pays, cette remise spéciale est difficile à justifier. Cependant, pour donner au gouvernement assez de temps pour étudier la nécessité et le moyen d'une aide spéciale aux personnes employées dans ces endroits, le décret de remise sera prolongé d'un an. L'allègement fiscal prévu par le décret se limitera aux avantages octroyés en vertu d'ententes employeur-employés conclues avant le 13 novembre 1981. Tous ces avantages seront entièrement imposables à titre de revenu d'emploi à compter du 1^{er} janvier 1983. L'aide du gouvernement aux personnes employées à ces endroits après cette date devra prendre la forme d'un programme de dépenses plutôt que d'une déduction ou d'une exonération.

Rationalisation des autres dépenses fiscales

Conformément à l'objectif voulant que les préférences fiscales servent les buts déclarés de la politique et fonctionnent de manière équitable et efficace, le budget modifie plusieurs autres dépenses fiscales destinées aux particuliers.

- La déduction de \$1,000 de pension a été instituée en 1975 pour compenser en partie l'effet de l'inflation sur les pensionnés. Cependant, elle s'applique maintenant aux remboursements en bloc de cotisations de

n'a généralement pas accès à ces «à-côtés». Et les employeurs et les employés sont incités à convertir le salaire en avantages non monétaires, lesquels bénéficient d'un régime fiscal préférentiel. Comme les avantages non imposables valent plus pour les employés que leur équivalent monétaire, les employeurs peuvent indirectement bénéficier en partie de ces avantages fiscaux en diminuant la rémunération totale qu'ils versent, mais en l'offrant sous une forme exonérée d'impôt. Les préférences fiscales reviennent donc à subventionner les dépenses salariales des employeurs, avec un avantage faible ou nul pour les employés.

Bien qu'il existe des raisons valables d'offrir des avantages non monétaires aux employés, il faut reconnaître que ces avantages remplacent en fait une rémunération en espèces et que, à ce titre, ils devraient être taxés de la même façon. Le budget élimine par conséquent le régime préférentiel de certains avantages et prévoit de nouvelles règles pour l'évaluation des autres.

En premier lieu, la valeur de toutes les subventions d'intérêt sur les prêts accordés par l'employeur devra être déclarée dans le revenu de l'employé à partir de l'année d'imposition 1982. À l'heure actuelle, les employés ne sont pas obligés de payer d'impôt sur les subventions d'intérêt relatives aux prêts pour l'achat d'actions. Sur certains prêts permettant aux employés d'acheter un logement, ces subventions d'intérêt ne sont imposables que dans la mesure où le prêt dépasse \$50,000. Sur tous les autres prêts, elles ne sont taxables que si elles dépassent \$500. L'avantage représenté par une subvention d'intérêt sur un prêt à un employé ou à un actionnaire devra généralement être évalué chaque année à l'aide du taux d'intérêt prescrit pour les versements d'impôt et leur perception.

En second lieu, lorsqu'un employeur met une automobile à la disposition d'un employé, la valeur minimale de l'avantage imposable pour l'employé sera portée aux cinq-sixièmes des frais de location ou à 2,5 pour cent du coût en capital initial du véhicule pour chaque mois où il est à la disposition de l'employé pour son usage personnel.

En troisième lieu, les cotisations des employeurs à des régimes complémentaires d'assurance médicale ou dentaire seront imposables au niveau des employés à titre de revenu d'emploi. Cela est déjà la règle pour les cotisations d'employeurs aux régimes d'assurance médicale et hospitalière administrées par les provinces.

En quatrième lieu, Revenu Canada modifiera ses pratiques administratives pour obliger les employés à incorporer à leur revenu une valeur appropriée pour les autres avantages sociaux, comme les cartes de transport gratuit et l'aide au logement et à la pension.

En cinquième lieu, les paiements reçus par un employé lors d'un congédiement ou d'une cessation d'emploi, qui peuvent être exonérés d'impôt dans certains cas, seront désormais entièrement imposables.

En sixième lieu, le montant des allocations de retraite qu'un employé peut transférer à son régime enregistré d'épargne-retraite ou à un régime enregistré de pension sera désormais limité à \$3,500 par année de service non visée par

Les employeurs peuvent rémunérer leur personnel de diverses façons. La plupart des petits employeurs offrent presque exclusivement un salaire. Les gros employeurs offrent en plus, ou en partie à la place du salaire, d'autres genres d'avantages, par exemple des prêts sans intérêt pour l'achat d'une maison ou d'actions de la société, un véhicule d'entreprise, des régimes d'assurance complémentaire de santé ou de soins dentaires et des régimes de pension ou de participation aux bénéfices.

Bien qu'en règle générale les employés soient imposables sur la totalité de leur revenu d'emploi, certains de ces avantages spéciaux ne sont pas taxés, ou le sont de manière partielle. Or, ces avantages ne sont pas offerts à tous les employés. Ils sont généralement plus importants pour les cadres supérieurs et les autres employés à revenu élevé que pour le personnel à revenu modeste qui

Formes spéciales de rémunération du personnel

Le gain en capital réalisé par un contribuable sur sa résidence principale est totalement exonéré d'impôt. Cette mesure joue un rôle important dans la politique sociale du gouvernement visant à favoriser l'accès à la propriété. Cependant, le champ d'application de cette exonération permet à une famille d'en bénéficier pour plusieurs résidences, y compris les chalets, les propriétés d'agrément et d'autres biens immeubles détenus à des fins spéculatives. On peut se demander s'il y a lieu de favoriser ces genres d'investissements. Pour des raisons d'équité et pour éviter une érosion injustifiée de l'assiette fiscale, cette exonération se limitera à l'avenir à une seule résidence principale par couple marié. De plus, elle ne s'appliquera pas aux personnes non mariées de moins de 18 ans.

Résidences secondaires

Pour encourager les achats d'actions par les Canadiens et compenser partiellement la double imposition des revenus provenant des sociétés, les particuliers doivent majorer de 50 pour cent les dividendes reçus d'une société imposable au Canada et ils reçoivent un crédit d'impôt visant à compenser la majoration. Cependant, les taux utilisés dans le calcul produisent un crédit total d'impôt fédéral et provincial, de 55 à 56 pour cent. Il n'existe pas de taux unique qui donne le résultat recherché pour toutes les provinces, mais l'abaissement du taux fédéral de 37,5 à 34 pour cent des dividendes reçus réduit l'excédent. Si l'on ajoute à ces 34 pour cent le crédit provincial qui s'élève à 16 pour cent en moyenne, on obtient un crédit combiné, fédéral et provincial, qui équivaut à peu près à la majoration de 50 pour cent.

Crédit d'impôt pour dividendes

anormale, non seulement parce que le revenu correspondant ne sera pas déclaré dans le revenu avant plusieurs années, mais aussi parce que l'une des fins de ces régimes est d'encourager l'épargne. Si les fonds versés aux régimes sont empruntés, cet objectif n'est pas atteint. Par conséquent, les particuliers ne pourront plus déduire les intérêts sur les fonds empruntés après le 12 novembre 1981 afin de contribuer à un régime enregistré de pension, un régime enregistré d'épargne-retraite ou un régime de participation différée aux bénéfices.

reçoivent, ou à la valeur courue, c'est-à-dire dans l'année où ils sont gagnés. Les personnes à revenu faible ou moyen déclarent généralement leurs revenus de placement chaque année, soit parce qu'elles les reçoivent effectivement annuellement ou pour profiter au maximum de l'exemption de \$1,000 pour revenus de placement. Par contre, les personnes à revenu supérieur placent souvent leur argent dans des certificats de dépôt à long terme, dans des rentes différées ou d'autres titres qui ne portent pas d'intérêt annuel; cela leur permet de différer l'impôt sur leur revenu pendant une longue période. Non seulement ce régime fiscal est injuste, mais il a des effets négatifs sur l'économie en faussant l'allocation de l'épargne entre les diverses formes de placement. Aussi de nouvelles règles sont-elles instaurées afin d'obliger les particuliers à déclarer tous les trois ans les revenus d'intérêt courus mais non réalisés sur les titres de créance et les rentes.

Titulaires d'assurance-vie

Le revenu de placement gagné sur l'épargne investie dans une police d'assurance-vie n'est pas imposé, d'après la loi actuelle, sauf si le titulaire rachète ou résilie sa police. Le budget propose de traiter le revenu gagné sur l'épargne placée dans l'assurance-vie de la même façon que les autres revenus courus d'intérêt et de rentes. Tous les trois ans, les titulaires d'une police d'assurance-vie émise après le jour du budget devront déclarer le revenu couru mais non réalisé attribuable à la partie épargne de la police. Ainsi, les personnes qui investissent dans une police d'assurance-vie seront traitées de la même façon que celles qui investissent dans d'autres avoirs productifs.

Déductibilité des frais d'intérêt

Le document traitant des dépenses fiscales révèle que nombre de personnes à revenu élevé qui ne payaient guère ou pas du tout d'impôt en 1979 demandaient des déductions de frais d'intérêt qui dépassaient de loin leurs revenus de placement. La législation fiscale actuelle autorise à déduire entièrement l'intérêt payé sur les fonds empruntés pour financer un placement, même si le revenu de ce dernier est différé aux fins de l'impôt ou est imposé à des taux réduits. Par exemple, l'intérêt annuel sur les fonds empruntés pour acheter un certificat de placement à long terme peut être déduit chaque année, alors que le revenu correspondant peut n'être imposé que plusieurs années après, à l'échéance du certificat. De même, l'intérêt relatif aux avoirs procurant un gain en capital est entièrement déductible chaque année, même si la moitié seulement du gain est taxable. L'abri fiscal créé par la déductibilité actuelle de tous les frais d'intérêt ne peut se justifier. Un principe général de la politique fiscale veut qu'une dépense d'intérêt ne soit déductible que lorsque le revenu correspondant est imposé. Pour obtenir ce résultat, les frais d'intérêt engagés pour gagner un revenu de placement ne seront déductibles qu'à hauteur du revenu de placement, l'excédent devant être reporté pour être déduit des revenus futurs de placement. Les personnes pourront, au choix, traiter un excédent de frais d'intérêt comme une perte en capital, de façon que la moitié puisse être déduite des gains en capital imposables et, à concurrence de \$2,000, des autres revenus chaque année.

Selon la loi actuelle, les intérêts sont déductibles même lorsqu'ils sont payés sur des fonds empruntés pour contribuer à un régime de revenu différé ou à un régime d'épargne-retraite. La déductibilité actuelle de ces intérêts est une

Le budget propose de rendre ces dispositions d'étallement plus rationnelles. Il abroge certaines des mesures existantes et instaure un nouveau mécanisme d'étallement disponible pour tous.

Plus précisément, la déductibilité du prix d'achat des contrats de rente d'étallement du revenu et les déductions spéciales sur les réserves de gains en capital et certaines autres réserves seront éliminées. La disposition de calcul général de la moyenne sera également supprimée. Nombre des personnes qui auraient eu droit à un allègement grâce à ces dispositions bénéficieront désormais de l'abaissement général des taux marginaux d'imposition. Pour atténuer encore l'effet d'un barème progressif sur les revenus qui accusent des fluctuations ou une vive augmentation, un nouveau mécanisme d'étallement est proposé.

Le contribuable qui recevra un revenu dépassant un certain seuil pourra choisir d'en reporter une partie aux années ultérieures, où il pense que son taux marginal d'imposition sera plus faible. Pour éviter un report d'impôt, le particulier devra verser un impôt remboursable, au taux maximal d'environ 50 pour cent sur les sommes reportées. Plus tard, lorsqu'il réincorporera tout ou partie de ces sommes à son revenu imposable, il subira l'impôt au taux applicable alors, mais il aura droit à un crédit d'impôt égal à l'impôt versé initialement. Le revenu reporté tout comme la retenue correspondante seront rajustés en fonction de l'IPC.

Le montant admissible au report sera celui dont le revenu de l'année dépassera un seuil égal à 110 pour cent du revenu moyen, corrigé de l'inflation, des trois années précédentes. Cette disposition est plus généreuse que la mesure existante pour les rentes d'étallement du revenu, du fait que les revenus de toutes sources seront admissibles. Les particuliers ne renonceraient pas à tout le revenu faisant l'objet de l'étallement, mais seulement à la partie versée sous forme d'impôt remboursable. De plus, ils auront toute latitude pour réincorporer plus tard à leur revenu le montant étalé, alors qu'une RFR comporte un calendrier fixe de paiements.

Imposition du revenu provenant de biens

Comme le révèle le document budgétaire traitant des dépenses fiscales, les revenus de placement ou de biens bénéficient de nombreuses dépenses fiscales. Plusieurs de ces dernières servent l'objectif valable d'encourager l'épargne et les investissements productifs. Certaines, cependant, sont extrêmement discriminatoires et influent gravement sur l'équité et la neutralité du régime fiscal. Ces dépenses fiscales nuisent à l'équité du régime du fait que la majeure partie des revenus tirés de biens est reçue par des contribuables à revenu élevé. Elles nuisent aussi à sa neutralité en n'offrant un régime préférentiel qu'à certaines catégories de revenus de biens. Si l'on veut que les ressources soient allouées de manière efficace, les capitaux doivent être libérés de se placer dans les investissements qui offrent le rendement le plus élevé. Dans la mesure où le régime fiscal fausse les choix d'investissement, l'économie en souffre. Conformément aux objectifs du présent budget, les dépenses fiscales qui suivent sont abrogées ou modifiées.

Intérêt couru

D'après la législation actuelle, les contribuables peuvent, à leur choix, déclarer leurs revenus d'intérêt en comptabilité de caisse, c'est-à-dire lorsqu'ils les

Le tableau 4.3 met en relief l'importance de ces économies d'impôt. Il présente l'effet combiné, en 1982, de l'indexation, des réductions de dépenses fiscales, de l'abaissement des taux marginaux d'imposition et de la restructuration du revenu des particuliers se solderont par une diminution des impôts d'environ \$210 en moyenne pour près de 12 millions de contribuables. Sur ce nombre, 7,6 millions de personnes ont un revenu inférieur à \$20,000. Quelque 795,000 contribuables seulement verront augmenter leur impôt fédéral. Nombre de ces personnes qui sont des contribuables à revenu supérieur subiront une augmentation appréciable d'impôt, ce qui témoigne des iniquités liées aux préférences fiscales faisant l'objet d'une suppression dans le budget.

Réduction des dépenses fiscales destinées aux particuliers

Le budget modifie un certain nombre des dépenses fiscales intéressant les particuliers. Voici les principaux changements.

Dispositions d'étalement

En règle générale, les contribuables doivent calculer leur revenu dans un cadre annuel. Un respect strict de cette règle peut entraîner des disparités entre contribuables. En particulier, les personnes dont le revenu fluctue d'une année à l'autre doivent payer plus d'impôt, en raison de la progressivité du barème des taux, que celles qui reçoivent globalement le même revenu, mais étale uniformément sur plusieurs années. Pour en tenir compte, la législation fiscale prévoit plusieurs dispositions qui permettent dans certains cas aux particuliers d'étalement leurs revenus sur un certain nombre d'années. Par exemple, les contribuables peuvent étaler certains revenus sur toute leur durée de vie en achetant en franchise d'impôt une rente d'étalement du revenu (RER). Parmi les revenus donnant droit à l'achat de ces rentes figurent la moitié imposable des gains en capital, le revenu des artistes, des athlètes et des gens du monde du spectacle, ainsi que les autres revenus de nature forfaitaire ou fluctuante. Les contribuables peuvent différer l'impôt sur les gains en capital en demandant une déduction sur une réserve, à l'égard du produit de la vente qui n'est pas exigible dans l'année. Cette disposition de réserve, conçue initialement pour soulager les contribuables qui n'avaient pas suffisamment de liquidités pour payer l'impôt immédiatement, peut servir en fait à modifier l'échelonnement du revenu dans le temps aux fins de l'impôt. De plus, le calcul général de la moyenne s'applique automatiquement pour réduire les taux marginaux d'imposition applicables au montant dont le revenu d'une personne dépasse un certain pourcentage du revenu des années précédentes.

Cet ensemble de dispositions spéciales d'étalement est coûteux et bien souvent ne donne pas les résultats visés. L'allègement qu'elles procurent n'est souvent accessible qu'à quelques contribuables, et non à d'autres qui y auraient également droit. Dans nombre de cas, non seulement ces dispositions évitent de subir un taux marginal supérieur d'impôt, mais elles permettent de reporter sans intérêt l'impôt sur une longue période. Elles sont donc plus généreuses que ne l'exigerait strictement l'étalement, en particulier pour les personnes à revenu élevé. Dans d'autres cas, elles ne répondent absolument pas aux objectifs de l'étalement, n'entraînant qu'une diminution arbitraire des impôts pour les personnes dont le revenu accuse une forte augmentation.

l'exemption de personne mariée de \$2,780 à \$3,110 et l'exemption pour enfant âgé de moins de 18 ans, de \$590 à \$670. L'exemption supplémentaire pour les personnes de plus de 65 ans et les handicapés sera également relevée, de \$1,980 à \$2,220.

Le crédit d'impôt relatif aux enfants passera de \$261 à \$293 par enfant et sera payable au complet tant que le revenu familial ne dépasse pas \$26,330. Dans l'ensemble, l'indexation fera économiser aux contribuables \$2,300 millions d'impôt fédéral, plus \$840 millions d'impôt provincial.

Effet net des réductions de dépenses fiscales et de l'abaissement des taux

Ces changements bénéficieront dans l'ensemble aux contribuables situés dans toutes les tranches de revenu. L'effet net des changements de dépenses fiscales et de l'abaissement des taux variera évidemment selon les personnes. Les contribuables qui n'utilisaient pas les dépenses fiscales abrogées par ce budget enregistrent un gain appréciable après impôt. Cependant, pour nombre de ceux qui les utilisaient, l'abaissement des taux n'apportera sans doute pas une compensation totale.

Comme l'indique le tableau 4.2, dans la plupart des tranches de revenu, les personnes qui gagneront aux modifications des dépenses fiscales et à l'abaissement des taux marginaux d'imposition seront plus nombreuses que celles qui y perdront. Cela montre bien que les dépenses fiscales faisant l'objet des réductions apportaient des avantages importants à un nombre relativement restreint de contribuables.

Dans l'ensemble, les personnes à revenu supérieur verront leurs impôts augmenter plus fortement. La progressivité effective de l'impôt direct des particuliers en sera donc renforcée.

Effet des changements du dégrèvement fédéral

Les personnes à revenu inférieur seront peu touchées, en gros, par les réductions de dépenses fiscales et l'abaissement des taux. Elles bénéficieront cependant de l'amélioration du dégrèvement fédéral pour les familles où une seule personne gagne un revenu. Cette amélioration diminuera les impôts d'environ 1,5 million de familles. Sur ce nombre, plus de 620,000 sont des familles gagnant moins de \$20,000 par an. La plupart d'entre elles bénéficieront entièrement de la majoration de \$200 du dégrèvement fédéral.

Incidence de toutes les mesures, indexation comprise

Comme il a été indiqué, l'indexation apportera des économies d'impôt appréciables à tous les contribuables en 1982. Le Canada est l'un des très rares pays à indexer entièrement le régime d'impôt personnel. À l'étranger, des réductions d'impôt équivalentes à l'indexation au Canada seraient considérées comme des diminutions d'impôt discrétionnaires, ou ne seraient tout simplement pas effectuées.

Le gouvernement maintiendra l'indexation des exemptions personnelles et des tranches d'imposition. Le facteur d'indexation sera de 12.2 pour cent pour l'an prochain. Ainsi, l'exemption personnelle de base passera de \$3,170 à \$3,560,

Indexation des tranches d'imposition et des exemptions

Le dégrèvement fédéral, actuellement fixé à 9 pour cent des impôts autrement payables avec minimum de \$200 et maximum de \$500, a été institué à un moment où l'on jugeait nécessaire de réduire les impôts pour stimuler la demande. Il importe maintenant de résorber le déficit fédéral pour freiner l'inflation et permettre aux taux d'intérêt de baisser. Le dégrèvement sera modifié afin d'être moins avantageux pour les personnes à revenu supérieur. Il sera désormais de \$200 pour tous les contribuables. Pour que les familles ou une ou deux personnes gagnent un revenu soient traitées de la même façon, toute partie inutilisée du dégrèvement sera transférable entre les conjoints. Ainsi, le contribuable dont le conjoint n'est pas employé ou n'a pas de revenu imposable aura droit à un dégrèvement de \$400. Pour la plupart des contribuables mariés à revenu modeste, cette mesure apportera un avantage supplémentaire net de \$200.

Modifications du dégrèvement fédéral

Ces réductions feront économiser aux particuliers plus de \$1 milliard par an en impôt fédéral. Elles accroîtront le rendement après impôt des efforts productifs, de l'épargne et des investissements des particuliers. Les gains en capital ne seront pas taxés à plus de 25 pour cent environ aux deux niveaux, fédéral et provincial.

(¹¹) Compte tenu de l'indexation de 12.2 pour cent en 1982.

Tranche de revenu imposable ⁽¹⁾		Taux proposé dans le budget		Ancien taux	
(En dollars)		(En pourcentage du revenu)			
Moins de 1,112	— 2,224	6	6	16	6
1,112 — 2,224	— 4,448	16	17	17	16
4,448 — 6,672	— 6,672	18	18	18	18
6,672 — 11,120	— 11,120	19	19	19	19
11,120 — 15,568	— 15,568	20	20	21	20
15,568 — 20,016	— 20,016	23	23	23	23
20,016 — 24,464	— 24,464	25	25	25	25
24,464 — 31,136	— 31,136	25	25	28	25
31,136 — 53,376	— 53,376	30	34	32	30
53,376 — 86,736	— 86,736	34	34	36	34
86,736 — 133,440	— 133,440	34	34	39	34
133,440 et plus		34	34	43	34

Tableau 4.1
Taux marginaux d'impôt fédéral proposés pour 1982

Le tableau qui suit expose les taux d'imposition proposés. applicables aux revenus imposables dépassant \$53,376, seront ramenés à un maximum de 34 pour cent, comparativement à 36, 39 et 43 pour cent actuellement. Cela signifie que le taux maximum d'impôt combiné fédéral et provincial passera de 65 à 50 pour cent environ en moyenne.

Le tableau qui suit expose les taux d'imposition proposés.

sous forme fiscale puissent jouer un rôle important dans la réalisation des objectifs économiques et sociaux, il faut être conscient que les incitations qui attirent des ressources économiques dans un secteur diminuent les ressources disponibles pour les autres activités, dont certaines peuvent être aussi, sinon plus, importantes.

Un régime dépourvu de toutes dépenses fiscales serait plus simple et plus juste qu'un système qui en comporterait. Nombre de dépenses fiscales continuent toutefois d'atteindre des objectifs importants de manière efficace. Il n'est pas prévu de les abolir. En fait, dans certains domaines, le budget étend le champ d'application de certains allègements spécifiques lorsque cela est justifié et restructure certaines préférences fiscales pour mieux les orienter vers les objectifs visés. Dans l'ensemble cependant, dans un esprit de rationalisation des dépenses fiscales, le budget réduit sensiblement ces dernières et abaisse les taux d'imposition pour toute une gamme de contribuables. Il en résulte un régime fiscal plus simple, plus équitable et moins générateur de distorsions dans l'économie — bref, un meilleur régime fiscal.

Il est essentiel que le régime fiscal contribue à la résorption souhaitée du déficit, tout comme la limitation des dépenses directes du gouvernement. En période de restrictions financières, les dépenses fiscales ne peuvent échapper aux coupures. Ainsi, la réduction ou la suppression de certaines dépenses fiscales et l'abaissement des taux d'imposition des particuliers se soldent par une augmentation des recettes qui servira à réduire le déficit fédéral. Comme il est indiqué dans la suite du chapitre, les mesures fiscales du budget procureront au gouvernement un supplément net de recettes évalué à quelque \$ 1,4 milliard en 1982-83, \$ 2,1 milliards en 1983-84, \$ 1,2 milliard en 1984-85 et \$ 1,1 milliard en 1985-86. Ces recettes supplémentaires proviennent à la fois des sociétés et des particuliers. Pour ces derniers, les augmentations d'impôt se concentrent dans les tranches supérieures de revenu. Les impôts sont diminués ou inchangés dans l'ensemble pour les revenus modestes.

Réduction des taux d'imposition et indexation

Réduction des taux de l'impôt de base

Le gouvernement propose de réduire sensiblement les taux statutaires d'impôt personnel. Ces réductions bénéficieront à la grande majorité des contribuables — alors qu'un petit nombre seulement avait la chance de pouvoir utiliser les dépenses fiscales.

Pour fixer les nouveaux taux statutaires d'impôt, le gouvernement a tenu compte du fait que l'élimination ou la modification des dépenses fiscales se répercute principalement sur les personnes à revenu élevé. Par conséquent, la réduction des taux doit être plus marquée dans ces tranches de revenu pour compenser partiellement les augmentations d'impôt. Pour la plupart des contribuables à revenu faible ou moyen qui, dans l'ensemble, ne sont guère touchés par les changements de dépenses fiscales, toute économie due aux réductions de taux représente un gain net.

Les taux statutaires de l'impôt fédéral seront abaissés sur tous les revenus impossibles dépassant \$ 11,120 en 1982. Les trois taux les plus élevés,

fiscales ne permettent d'atteindre d'importants objectifs économiques et sociaux. Cela n'est toutefois pas le cas pour plusieurs dépenses fiscales existantes.

Le régime fiscal compte actuellement plus de 100 préférences fiscales sous forme d'exonération pour certains genres de revenus, de reports d'impôt, de taux réduits d'imposition et de crédits d'impôt spéciaux. Le maintien de ces avantages fiscaux en faveur de quelques-uns oblige à établir un barème général de taux plus élevés pour obtenir les recettes voulues. L'arbitrage possible entre une assiette fiscale élargie et des taux d'imposition plus faibles est important. Le document budgétaire consacré aux dépenses fiscales montre que les préférences destinées aux particuliers diminuaient l'assiette de l'impôt fédéral sur le revenu de \$47 milliards en 1979 et entraînaient un manque à gagner de quelque \$14 milliards pour le Trésor fédéral. Si toutes les préférences fiscales recensées dans le document avaient été abrogées, les taux d'imposition auraient pu être abaissés, cette année-là, de plus de 45 pour cent, tout en produisant les mêmes recettes.

Outre qu'il est injuste, un régime fiscal comportant des taux plus élevés et une multitude de préférences fiscales présente plusieurs inconvénients par rapport à un système caractérisé par des dépenses fiscales moins nombreuses et des taux moins élevés.

En premier lieu, bien que les préférences fiscales encouragent des activités économiques particulières, le niveau plus élevé des taux marginaux d'imposition risque de freiner l'initiative économique sur un plan plus général. En second lieu, elles incitent à réclamer de nouvelles concessions. A mesure que les dépenses fiscales se multiplient, la «préférence» accordée à une activité particulière disparaît et, à l'extrême, la somme des dépenses fiscales peut n'équivaloir qu'à une réduction générale d'impôt, mais au prix de fortes distorsions. En troisième lieu, des taux marginaux d'imposition élevés incitent fortement les particuliers à exploiter les lacunes de la législation fiscale et les autres possibilités d'évasion. De toute évidence, plus ces taux sont élevés, plus les échappatoires fiscales sont «payantes». En quatrième lieu, comme les taux d'imposition ne peuvent être relevés indéfiniment, une multitude de dépenses fiscales sape la productivité foncière du régime fiscal. Enfin, les recettes fiscales rendent le système beaucoup plus complexe, ce qui introduit une nouvelle source d'injustice. Bien des gens n'ont pas les moyens d'obtenir les conseils de professionnels en planification fiscale qui leur permettraient de réduire leurs impôts. Par conséquent, nombre des mesures préférentielles et des techniques d'évasion fiscale ne sont connues et utilisées que par les personnes à revenu élevé qui sont incitées à y recourir et ont accès aux compétences requises. Un régime fiscal complexe à l'extrême n'est pas souhaitable en soi.

Lorsque le régime fiscal entraîne des distorsions économiques indues, il peut en résulter une mauvaise affectation des ressources économiques du pays et un abaissement du niveau de vie pour tous. Les préférences fiscales infléchissent les décisions d'investissement des particuliers ainsi que la façon dont ils mènent leurs activités et gagnent leurs revenus. Les défauts de la taxe fédérale de vente peuvent jouer au détriment des fabricants intérieurs et à l'avantage des importations, et influer sur le circuit de distribution utilisé par des fabricants concurrents pour vendre leurs produits. Bien que les encouragements offerts

IV. Mesures fiscales

Objectifs fondamentaux de la politique

Le budget du 28 octobre 1980 faisait remarquer que «notre système fiscal actuel se caractérise par certains taux d'imposition, qui sont diminués par un réseau complexe d'encouragements et de préférences fiscaux. On peut se demander si l'économie ne serait pas mieux servie par un régime fiscal qui comporterait des taux moins élevés et des encouragements moins nombreux mais plus sélectifs».

Les mesures fiscales proposées dans ce budget s'attaquent à la question en élargissant l'assiette fiscale et en abaissant les taux d'imposition. Elles visent en particulier les objectifs suivants:

- rendre le régime fiscal plus équitable;
- renforcer les incitations générales, pour les particuliers, à travailler, à épargner et à investir, en abaissant les taux statutaires d'imposition;
- diminuer les distorsions économiques entraînées par les préférences fiscales du régime d'impôt direct et rendre la taxe fédérale de vente plus neutre en la transférant au niveau du gros;
- rendre plus rationnels les encouragements et l'aide offerts par le régime fiscal de manière qu'ils atteignent leurs objectifs de manière efficace et rentable; et

- contribuer à la réduction du déficit fédéral tout en diminuant les impôts ou en ne les augmentant pas pour la plupart des Canadiens et, en particulier, pour les personnes à revenu modeste.

L'équité fiscale veut que des contribuables ayant des revenus égaux paient les mêmes impôts et que les personnes à revenu supérieur versent proportionnellement plus d'impôts que les particuliers à revenu modeste. Bien que le régime canadien de fiscalité directe repose pour l'essentiel sur ce principe d'équité, plusieurs préférences particulières permettent à certaines personnes de réduire sensiblement leur part du fardeau fiscal global. Comme le montre le document budgétaire traitant des dépenses fiscales, la prolifération de ces dernières au fil des ans fait que des personnes ayant un même revenu paient des impôts très différents. Beaucoup de contribuables à revenu supérieur versent moins d'impôt que ceux dont le revenu est nettement plus faible. Le budget reflète le jugement général du gouvernement, selon lequel cette situation est injuste. Ces disparités sont difficiles à justifier, à moins que les dépenses

gestion, pour lequel le Bureau du Contrôleur général travaille en étroite collaboration avec les ministères pour contribuer à relever la qualité et l'intégrité des systèmes de contrôle financier et administratif.

Il semble maintenant possible de réaliser de nouvelles économies en se concentrant sur les avantages que peut apporter la simplification des systèmes administratifs et opérationnels. Par exemple, la simplification du régime fiscal qui résultera de certaines propositions du présent budget permettra de réaliser des économies dans l'administration des impôts. Le Conseil du Trésor continuera de collaborer étroitement avec les autres ministères pour déceler les possibilités d'économies de ce genre. Pour contribuer au programme général de restrictions financières, le Conseil du Trésor cherchera à identifier de nouvelles économies de \$100 millions par an, par ce moyen, au titre des frais administratifs et généraux. Ces réductions ne peuvent être réparties entre les enveloppes à ce moment-ci; aussi figurent-elles à une ligne distincte au tableau 3.2, mais elles seront attribuées aux enveloppes dans le Budget principal des dépenses.

Service de la dette publique

Selon les estimations, le service de la dette publique devrait augmenter d'environ \$4 milliards pendant le présent exercice, en raison des taux d'intérêt extrêmement élevés que le gouvernement doit payer. Cette hausse appréciable, qui à court terme échappe à peu près entièrement à la volonté du gouvernement, représente à peu près 40 pour cent de l'augmentation du total de dépenses cette année. Pour les autres exercices du plan financier, l'augmentation du service de la dette publique devrait ralentir constamment, reflétant la stratégie de résorption graduelle des besoins financiers et la détente des taux d'intérêt qui est escomptée parallèlement à la décélération de l'inflation à moyen terme. On prévoit que d'ici 1985-86 le service de la dette publique n'augmentera que de 4.7 pour cent et représentera seulement 19.6 pour cent du total des dépenses, par comparaison avec un sommet de 22 pour cent en 1982-83. Le service de la dette publique net des revenus de placement du gouvernement s'est élevé à \$6.6 milliards en 1980-81, contre \$10.7 milliards pour le service brut de la dette publique.

La réserve centrale est une somme mise de côté pour se protéger contre la possibilité d'augmentations imprévues du coût des grands programmes statutaires, service de la dette publique exclu. Les dépenses des programmes statutaires sont réglementées par la législation et ne laissent à peu près aucun pouvoir discrétionnaire à court terme. Quand la conjoncture économique change, le coût de l'exécution des engagements prévus par ces programmes est également modifié.

La réserve a été fixée à environ 3 pour cent des dépenses statutaires admissibles à partir de 1982-83. Cela devrait offrir une protection appréciable contre les risques de dépassement de coût de ces programmes pendant la première année entière d'application du plan; ces provisions sont reportées les années suivantes. Comme il a été indiqué, la réserve centrale n'a pas pour but d'absorber les variations du service de la dette publique. Quand le coût de cette dernière est supérieur ou inférieur à l'enveloppe prévue à ce titre, le total des dépenses en subit directement les répercussions. Etant donné que plus de la moitié de l'exercice 1981-82 est maintenant écoulé, une provision de \$500 millions est jugée suffisante.

Une écriture négative au titre des pérémpions prévues figure également dans le plan des dépenses. Comme les dépenses réalisées sont normalement inférieures aux niveaux autorisés, la différence habituelle est prise en compte, pour établir un objectif réaliste de dépenses.

Réductions des frais généraux

La nécessité d'exercer des restrictions financières générales pendant toute la durée du plan de dépenses s'est traduite par des efforts plus intenses en vue de rendre plus efficaces les activités gouvernementales. Dans le système de politique et de gestion de dépenses, le Conseil du Trésor a pour responsabilité fondamentale d'examiner les plans opérationnels des ministères pour s'assurer que les frais administratifs et généraux représentent le minimum nécessaire à l'exécution efficace des programmes. La façon dont le Conseil du Trésor a réussi à augmenter les économies ces dernières années se reflète dans l'enveloppe. Une indication des restrictions exercées sur les dépenses administratives est fournie par une rétrospective des années-personnes autorisées dans l'administration fédérale au cours des six dernières années, période pendant laquelle plusieurs programmes nouveaux ont été lancés et des services ont été fournis à une population croissante. Dans son Budget principal pour 1981-82, le Conseil du Trésor a réduit le nombre des années-personnes autorisées de 317,184 en 1975-76 à 315,680 en 1981-82; si l'on exclut les effectifs autorisés pour les ministères des Affaires des anciens combattants et des Affaires indiennes et du Nord canadien, qui ont été touchés par le transfert de programmes aux provinces pour les hôpitaux des anciens combattants et les bandes indiennes respectivement, les années-personnes autorisées sont passées de 299,843 à 304,615, soit une hausse annuelle moyenne de moins de 0,3 pour cent.

Des mesures améliorées de la productivité et du rendement sont élaborées dans le cadre du programme d'amélioration des pratiques et des contrôles de

révisée en hausse dans une mesure suffisante pour permettre de s'approcher en souplesse de l'objectif de 0.5 pour cent d'ici le milieu de la décennie.

Les dépenses d'aide au développement figurant au tableau 3.6 ne correspondent pas exactement à la définition internationale de ce poste. Les souscriptions aux institutions financières internationales œuvrant dans le domaine du développement sont inscrites en comptabilité de caisse dans le système de gestion de dépenses, alors qu'elles comprennent les billets émis mais non encaissés dans les statistiques internationales d'APD. Les dépenses de Pétro-Canada pour les initiatives destinées au Tiers-monde, qui sont comprises dans l'enveloppe de l'Energie, font partie de l'APD. Sur une base comparable internationalement, le programme d'aide du Canada s'élèvera à \$1,465 millions en 1981-82, \$1,723 millions en 1982-83, \$1,967 millions en 1983-84, \$2,290 millions en 1984-85 et \$2,650 millions en 1985-86.

Arrangements fiscaux

Le programme de péréquation représente environ 90 pour cent de l'enveloppe des Arrangements fiscaux. Il a pour but de fournir des paiements de transfert aux provinces de manière que toutes puissent assurer un niveau convenable de services publics à leurs citoyens sans devoir recourir à une imposition trop élevée. Parmi les autres programmes figurent les paiements aux municipalités au titre de la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, les paiements de réciprocité fiscale, les subventions tenant lieu d'impôts fonciers et les subventions prévues par l'AANB. Les paiements de péréquation devraient s'élever à \$6.2 milliards d'ici 1985-86, soit une hausse de 80 pour cent par rapport aux \$3.4 milliards de 1980-81. Il est à noter qu'un document budgétaire traitant des transferts fiscaux présente des chiffres fondés sur les droits à péréquation et fournissant une estimation d'un ajustement de comptabilité au titre du recouvrement d'allocations aux jeunes. Dans le système de l'enveloppe et le Budget principal, les chiffres sont fondés sur la comptabilité de caisse et ne tiennent pas compte du recouvrement prévu.

Le programme de péréquation, prévu à la Partie I de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, vient à expiration le 31 mars 1982; la législation qui le remplacera devra donc faire l'objet de consultations avec les provinces au cours des prochains mois. Les propositions du gouvernement à cet égard sont exposées dans un autre document. Elles suggèrent une nouvelle formule, plus complète, pour le calcul des paiements de péréquation fiscale. La capacité des administrations provinciales et locales d'obtenir des recettes mesurée de façon plus complète, la formule étant étendue à toutes les recettes provinciales tirées des ressources naturelles et aux recettes municipales à caractère fiscal. Les paiements de péréquation seraient déterminés en prenant l'Ontario comme niveau de référence, c'est-à-dire par rapport aux recettes fiscales par habitant que les administrations provinciales et locales de l'Ontario pourraient obtenir en appliquant des taux nationaux moyens de taxation aux assiettes fiscales de l'Ontario. Les provinces dont l'assiette fiscale serait insuffisante pour leur permettre d'atteindre la norme de l'Ontario recevraient des paiements de péréquation suffisants pour porter leurs recettes par habitant au niveau de cette norme. Les paiements annuels de péréquation seraient rajustés, le cas échéant, de façon à ne pas augmenter plus vite que le PNB à partir d'une année de base, 1981. Les niveaux de l'enveloppe ont été fixés en fonction de la formule proposée.

Les dépenses de fonctionnement – salaires, carburant et fournitures, par exemple – représentent environ les trois quarts du budget de la défense, le reste correspondant à des investissements et à des subventions. Les investissements voient leur importance relative s'accroître, le Canada ayant entrepris de rééquiper ses forces terrestres, aériennes et navales. L'an dernier, l'enveloppe de la Défense avait été établie à \$5,718 millions pour 1981-82, \$6,314 millions pour 1982-83 et \$7,019 millions pour 1983-84, en vue d'obtenir la croissance réelle de 3 pour cent par an qu'exigeait l'engagement du Canada envers l'OTAN. Dans ce budget-ci, les niveaux correspondants ont été fixés à \$5,915, \$7,000 et \$8,000 millions, les années 1984-85 et 1985-86 se voyant dotées de \$8,850 et de \$9,800 millions respectivement.

Le ministère de la Défense nationale est confronté à des augmentations de coûts nettement supérieures à celles prévues lors du budget d'octobre 1980. De plus, le prix des biens et services achetés pour la défense, notamment les matériels de pointe tels que le nouvel avion de chasse, devrait continuer d'augmenter bien plus vite que celui de la plupart des biens et services achetés par le gouvernement. Il a donc fallu augmenter l'enveloppe. Ces augmentations exercent des tensions considérables sur le plan de dépenses du gouvernement, puisque l'enveloppe augmente sensiblement plus vite que le PNB jusqu'en 1983-84. Il va de pair que les activités de défense seront planifiées et gérées d'après l'hypothèse qu'aucun nouveau rajustement ne sera apporté à l'enveloppe pour les deux prochaines années.

Affaires extérieures

L'enveloppe des Affaires extérieures est l'une de celles où les dépenses progressent le plus vite. A peu près les trois quarts de l'enveloppe sont affectés aux transferts d'aide au développement à l'étranger, le reste étant constitué par les dépenses administratives du ministère des Affaires extérieures et de l'Agence canadienne de développement international (voir le tableau 3.6). Il est prévu dans le plan de dépenses que l'enveloppe augmentera de 21.6 pour cent cette année, de 25.4 pour cent l'an prochain et de 15.4 pour cent en moyenne de 1983-84 à 1985-86. La part de cette enveloppe dans le total des dépenses passera de 2.5 pour cent cette année à 3.2 pour cent en 1985-86.

Tableau 3.6
Enveloppe des Affaires extérieures

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Aide au développement	1,007	1,244	1,583	1,838	2,057	2,471
Autres dépenses	414	484	584	670	762	858
Total	1,421	1,728	2,167	2,508	2,819	3,329

(En millions de dollars)

Même dans le cadre des restrictions financières globales, le gouvernement a rappelé son engagement de porter l'aide publique au développement (APD) du Canada à 0.5 pour cent du PNB d'ici le milieu des années 1980. Comme on prévoit maintenant un PNB plus élevé, l'enveloppe des Affaires extérieures a été

recensement décennal et d'une forte hausse du déficit postal. Ces facteurs disparaîtront en 1982-83, où l'enveloppe n'augmentera que de 2,9 pour cent. Son taux de croissance restera faible jusqu'en 1985-86, car l'on prévoit une diminution continue du déficit postal et des améliorations de rendement.

Le dernier budget ne prévoyait aucune nouvelle réserve de politique pour cette enveloppe. Le comité responsable est cependant arrivé à économiser sur les programmes existants et les budgets administratifs afin de financer des besoins nouveaux.

L'enveloppe a vu sa taille fortement diminuée par la transformation de Postes Canada en société de la Couronne. Le principal effet de cette transformation sur cette enveloppe est le remplacement des dépenses postales brutes par une subvention d'équilibre – encore que d'autres enveloppes soient également touchées (voir le chapitre IX pour plus de détails). La nouvelle société des postes devra réduire son déficit postal jusqu'à ce que ses opérations soient équilibrées en 1985-86 (voir le tableau 3.5).

Tableau 3.5
Déficit de Postes Canada
(Selon les sociétés de la Couronne)

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Recettes	1,530	1,600	2,275	2,700	3,225	3,700
Dépenses	2,016	2,220	2,675	2,975	3,275	3,700
Déficit	-486	-620	-400	-275	-50	—
(En millions de dollars)						

Une priorité, dans cette enveloppe, est l'examen de la gestion des immobilisations fédérales. Le ministère des Travaux publics a fait beaucoup de progrès dans l'élaboration d'une stratégie à moyen terme des locaux du gouvernement, et le financement d'un certain nombre de projets hautement prioritaires a été autorisé dans le cadre de l'enveloppe existante. La possibilité de dégager des fonds pour de nouveaux immeubles par la vente de propriétés et d'équipement existants qui ne servent pas à des emplois hautement prioritaires fait l'objet d'un examen approfondi. Des fonds supplémentaires ont été affectés à l'enveloppe pour permettre la construction de musées et de galeries, un domaine qui faisait l'objet de restrictions sévères depuis 1975.

Parlement

L'enveloppe du Parlement est la plus petite des 10. Ses dépenses ne représentent que 0,2 pour cent du total et elles augmenteront au rythme annuel moyen de 10 pour cent sur les cinq années du plan financier. L'enveloppe a été révisée en hausse par rapport au plan de l'an dernier pour les années 1981-82 à 1983-84, principalement à cause de l'effet d'une inflation plus forte que prévu sur les frais de fonctionnement. Le nouveau Bureau de l'Administrateur met au point des systèmes destinés à rendre le Parlement plus efficace, avec l'encouragement et l'appui du président de la Chambre, et les améliorations obtenues devraient atténuer les tensions de dépenses émanant de cette enveloppe à l'avenir.

Aucune réserve générale de politique n'était prévue dans le budget de l'an dernier pour les Affaires sociales, mais le comité responsable a réussi à dégager quelques réserves en réduisant les programmes existants, principalement en éliminant le programme des services communautaires. Le plan financier de cette année comporte une réduction de \$50 millions de ces réserves. Une des tâches importantes qui attend le comité est de continuer à renouveler les grands programmes de l'enveloppe en l'absence de toute nouvelle réserve de politique. Le domaine général des revenus de retraite fait l'objet d'un examen approfondi, et d'autres questions doivent être étudiées dans le but d'orienter plus efficacement les programmes, notamment l'assurance-chômage et le système de prestations relatives aux enfants.

Les transferts en espèces aux provinces au titre des soins de santé et de l'enseignement supérieur, dans le cadre du FPE, représentent actuellement environ le quart des dépenses de l'enveloppe. Ces programmes feront l'objet de consultations avec les provinces au cours des prochains mois; le gouvernement expose ses propositions à cet égard dans un autre document budgétaire. Les chiffres prévus pour le FPE dans l'actuel plan financier tiennent compte de ces propositions, dont un élément majeur est la proposition voulant éliminer le dégrèvement au titre du programme de garantie de recettes de 1972.

Justice et affaires légales

L'enveloppe de la Justice et des affaires légales est de \$1.4 milliard pour 1981-82, soit 2 pour cent du total des dépenses. Les dépenses de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) représentent à peu près la moitié de l'enveloppe, les services correctionnels constituant un tiers de cette dernière. Cette enveloppe marquera une progression moyenne de 12 pour cent par an au cours des cinq années du plan financier, progressant à peu près au même rythme que le total des dépenses, afin d'atteindre \$2.1 milliards d'ici 1985-86. Les niveaux de planification ont été modifiés par rapport au budget d'octobre 1980 en raison des négociations qui ont eu lieu au sujet du partage des frais avec les provinces et les municipalités recourant aux services de la GRC. Les négociations permettront de réaliser des économies de l'ordre de \$50 millions par an – soit à peu près \$50 millions de moins par an qu'on ne l'envisageait lors du budget de l'an dernier, ce qui a obligé à réviser l'enveloppe en hausse.

Services gouvernementaux

L'enveloppe des Services gouvernementaux regroupe les fonds prévus pour toute une gamme d'activités, par exemple la préparation et la publication de statistiques, les locaux des ministères et organismes fédéraux, l'entretien des routes, des ponts, des installations maritimes, des services d'utilité publique et des terres fédérales, l'administration des impôts et la perception des droits de douane ainsi que la gestion de la fonction publique. De plus, l'enveloppe comprend les services administratifs et financiers fournis par le ministère des Finances, le Conseil du Trésor, le Vérificateur général, le Contrôleur général, et elle supporte le déficit de Postes Canada. Elle augmentera de 22.6 pour cent en 1981-82, principalement à cause des dépenses particulières liées au

Affaires sociales

coûts liés au Programme d'encouragements pétroliers sur son territoire se traduit par des économies pour le gouvernement fédéral, tout comme le programme prévu de paiements incitatifs au développement du marché de la province d'Alberta. Grâce à tous ces éléments, les niveaux de l'enveloppe ont été ramenés au-dessous des montants prévus dans le budget d'octobre 1980.

L'enveloppe des Affaires sociales est la plus importante des 10 enveloppes, représentant quelque 40 pour cent du total des dépenses. Elle regroupe toute une gamme de programmes divers. Plus de 70 pour cent de la dotation de \$27,7 milliards affectée à cette enveloppe pour l'exercice courant sont consacrés à des paiements de transfert, comme les programmes à frais partagés avec les provinces appuyant l'enseignement et les programmes de santé dans le cadre du FPE, la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti et le Régime d'assistance publique du Canada. L'enveloppe comprend aussi les programmes relatifs au marché du travail, les programmes culturels, les programmes des Affaires indiennes et du développement du Nord, les programmes d'aide aux anciens combattants, les programmes d'aide à l'habitation, les programmes de protection de l'environnement et les activités de promotion de la santé et du sport amateur. L'enveloppe passera à \$41,7 milliards d'ici 1985-86 selon le plan financier actuel, accusant une croissance annuelle située entre 9 et 12 pour cent.

Tableau 3.4

Dépenses des Affaires sociales

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
(En millions de dollars)						
Sécurité de la vieillesse, supplément du revenu garanti et allocation du conjoint	7,418	8,671	9,935	11,177	12,485	13,907
Allocations familiales	1,851	2,013	2,262	2,487	2,719	2,965
Cotisation d'assurance-chômage	999	1,035	1,255	1,331	1,488	1,587
Financement des programmes établis ⁽¹⁾	5,675	5,955	5,455	6,383	7,476	8,641
Régime d'assistance publique du Canada	1,941	2,186	2,511	2,785	3,092	3,406
Autres dépenses	6,749	7,833	8,732	9,632	10,311	11,177
Total	24,633	27,693	30,150	33,795	37,571	41,683

(1) Y compris les services complémentaires de santé.

Les programmes statutaires indexés représentent nettement plus de la moitié des dépenses de l'enveloppe, et leur croissance explique en grande partie l'augmentation de cette dernière au cours de la période de projection. Parmi les modifications importantes de politique touchant le niveau de cette enveloppe figurent la réaffectation – évoquée précédemment – de sommes provenant du Fonds de développement de l'Ouest afin de faciliter l'aide au logement et au développement économique des autochtones ainsi qu'une hausse destinée à financer l'aide aux propriétaires endettés et aux immeubles locaux, dont traite le chapitre II.

initiatives nouvelles. Cependant, étant donné les restrictions financières requises et la nécessité de faire face aux priorités nouvelles dans ce domaine, le gouvernement juge qu'il faudrait donner une importance particulière au réexamen de certains des programmes existants de l'enveloppe, comme les programmes de subvention, en vue de réaliser des économies.

Pour fixer le niveau de l'enveloppe après 1983-84, des réserves supplémentaires de politique de \$300 millions pour 1984-85 et \$650 millions pour 1985-86 ont été prévues. Plusieurs programmes de cette enveloppe consistent en subventions qui ont tendance à être fixes en valeur absolue, et ces réserves supplémentaires pour les deux dernières années du plan permettront au comité d'accroître les sommes disponibles pour ces programmes ou des initiatives nouvelles.

Energie

L'enveloppe de l'Energie, établie parallèlement au Programme énergétique national, regroupe les programmes gouvernementaux visant à accroître les approvisionnement, les économies d'énergie et le remplacement du pétrole. Elle comprend aussi les dépenses de fonctionnement de certains organismes comme l'Energie atomique du Canada Ltée et l'Office national de l'énergie. Le niveau prévu de l'enveloppe descendra de \$3.6 milliards en 1980-81 à \$2.7 milliards en 1981-82, avant de remonter régulièrement pour atteindre \$4.8 milliards en 1985-86. Le niveau de 1981-82 équivaut à 3.9 pour cent du total des dépenses, proportion qui passera à 4.6 pour cent d'ici 1985-86.

Tableau 3.3
Dépenses de l'Energie

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Paielements nets d'indemnisation	2,684	120	—	—	—	—
pétrolière						
Part fédérale du coût du						
programme d'encouragements						
pétroliers	—	940	1,040	1,150	1,480	1,850
Autres dépenses énergétiques	940	1,611	1,999	2,452	2,635	2,929
Total	3,624	2,671	3,039	3,602	4,115	4,779

(En millions de dollars)

Les nouvelles ententes en matière d'énergie et plusieurs autres facteurs ont influé cette année sur les dépenses de l'enveloppe. La baisse de 26 pour cent des dépenses en 1981-82 s'explique principalement par une forte diminution du coût net du Programme d'indemnisation pétrolière, qui a plus que compensé la forte hausse des dépenses au titre des nouveaux programmes énergétiques. Si les dépenses des nouveaux programmes ont augmenté sensiblement par rapport à 1980-81, elles ont été un peu plus faibles que ne l'escamotait le budget d'octobre 1980, la mise en œuvre de plusieurs initiatives nouvelles ayant pris plus de temps que prévu. Après 1981-82, les prix un peu plus élevés du pétrole et du gaz naturel ainsi qu'un prix de référence plus haut pour le pétrole nouveau, dans le cadre des nouvelles ententes, renforceront les encouragements à la conservation, au remplacement du pétrole et à l'exploration. De même, le fait que l'Alberta assume les responsabilités et les

ressources naturelles, des transports, des exportations et des ressources humaines. Le budget de l'an dernier reconnaissait le rang prioritaire du développement économique en lui accordant des réserves générales de politique croissantes. A cela s'ajoutait une dotation de \$350 millions pour quatre années, répartie entre le Développement économique et les Affaires sociales, en vue de promouvoir la reconstruction industrielle et l'adaptation de la main-d'œuvre, tandis que la dotation de \$2 milliards prévue pour cette période pour le Fonds de développement de l'Ouest était destinée à financer l'amélioration du système de manutention des céréales et des transports dans l'Ouest en général.

L'enveloppe prévue pour le Développement économique dans le nouveau plan de dépenses jusqu'en 1983-84 est un peu plus faible que celle présentée dans le budget d'octobre 1980. Cela est dû à l'effet net de certaines révisions en hausse de la « base A », d'un changement comptable qui permet de porter les remboursements de prêts au crédit de cette enveloppe, d'une modification du profil escompté des dépenses du Fonds de développement de l'Ouest et d'une révision en baisse – de \$50 millions par an – de la réserve de politique de l'enveloppe à compter de 1982-83.

Dans le budget d'octobre 1980, des sommes de \$350, \$750 et \$900 millions étaient prévues respectivement pour 1981-82, 1982-83 et 1983-84 dans cette enveloppe pour le Fonds de développement de l'Ouest. Une révision de ces plans à la lumière des sommes plus importantes que les provinces productrices peuvent maintenant recevoir directement à la suite des ententes en matière d'énergie, la nécessité d'accroître les restrictions financières et une certaine réévaluation des priorités ont entraîné une modification du profil et de la dotation du Fonds. D'abord, le profil des sommes attribuées à l'enveloppe du Développement économique au titre du Fonds de développement de l'Ouest a été révisé, les sommes s'établissant maintenant à \$148, \$182 et \$375 millions respectivement pour 1981-82, 1982-83 et 1983-84 (dont \$6, \$7 et \$5 millions respectivement pour les dépenses fiscales liées aux investissements ferroviaires). Une dotation supplémentaire de \$415 millions et de \$400 millions a été prévue pour 1984-85 et 1985-86 (comportant \$5 millions et \$4 millions au titre des dépenses fiscales). Les allocations prévues pour la période de planification visent à permettre l'amélioration du réseau des transports dans l'Ouest, comme le prévoyait à l'origine le budget d'octobre 1980. De plus, des sommes s'élevant à \$75 millions en 1982-83, \$80 millions en 1983-84, \$90 millions en 1984-85 et \$100 millions en 1985-86 ont été attribuées à l'enveloppe des Affaires sociales au titre du Fonds de développement de l'Ouest afin de financer des programmes répondant aux besoins de logement et aux objectifs de développement économique des populations autochtones. Par rapport au profil initial du Fonds, des sommes de \$202, \$493 et \$445 millions respectivement ont été différées en 1981-82, 1982-83 et 1983-84.

Comme l'indique le chapitre II, une dotation de \$50 millions a été affectée en 1981-82 à l'enveloppe du Développement économique pour permettre à la Société du crédit agricole de fournir des crédits supplémentaires aux agriculteurs en mauvaise situation financière, dans la période actuelle de taux d'intérêt élevés.

Le comité de la politique du Développement économique a géré l'enveloppe de manière à garder certains fonds dans sa réserve de politique en prévision des

Tableau 3.2—Fin

Plan de dépenses par enveloppe

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Service de la dette						
En millions de dollars	10,687	14,695	16,765	18,015	19,360	20,275
Variation en pourcentage	25.4	37.5	14.1	7.5	7.5	4.7
En pourcentage du total	18.2	21.5	22.0	21.2	20.6	19.6
Total des dépenses						
En millions de dollars	58,589	68,300	76,300	85,150	93,900	103,300
Variation en pourcentage	13.0	16.6	11.7	11.6	10.3	10.0
En pourcentage du total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

privé. Il s'agit d'Eldorado Nucléaire Ltée, de la Société pour l'expansion des exportations, de la Banque fédérale de développement et de Pétro-Canada. A la fin de 1980-81, l'encours total des engagements de ces sociétés de la Couronne sur le marché s'élevait à \$3.9 milliards. En 1981-82, leurs emprunts directs bruts devraient être d'à peu près \$1.5 milliard, contre \$1.2 milliard en 1980-81. Ces recours ne devraient augmenter que modérément d'ici 1985-86.

Le plan de dépenses est résumé par enveloppe au tableau 3.2. Les nouveaux chiffres relient les révisions apportées aux estimations de coût des programmes par le Conseil du Trésor à la suite de changements d'hypothèses économiques ainsi que de décisions d'orientation contenues dans le budget. Le nouveau plan de dépenses a été fortement influencé par les tensions considérables subies dans les domaines de la défense, ainsi que par le besoin d'affecter des fonds supplémentaires dans les domaines de l'aide publique au développement et de l'habitation. Certaines possibilités de compensation de ces tensions se sont présentées dans les enveloppes du Développement économique, de l'Energie et des Affaires sociales, ainsi que dans le domaine des frais généraux.

Développement économique

L'enveloppe du Développement économique comprend les programmes relatifs aux ressources naturelles et à l'industrie primaire, à l'agriculture, à l'industrie secondaire, au développement régional, aux transports et communications, ainsi qu'à la recherche et au développement. Les dépenses de cette enveloppe comprennent les subventions visant à promouvoir l'investissement et l'amélioration de la productivité, les prêts aux sociétés de la Couronne et aux entreprises privées, ainsi que les dépenses de fonctionnements nécessaires pour réglementer certaines activités et fournir des réseaux efficaces de transport et de communication à l'économie canadienne. Le nouveau plan financier prévoit pour le Développement économique une dotation qui passera de \$6.8 milliards en 1981-82 à \$10.6 milliards en 1985-86. Ce niveau représente 9.9 pour cent du total des dépenses pour l'exercice courant, part qui devrait augmenter légèrement d'ici la fin de la période de cinq ans.

Les principaux objectifs qui inspirent les décisions de politique et de dépense du Comité de la politique du développement économique sont étudiés dans le document budgétaire intitulé *Le développement économique du Canada dans les années 80*. Soulignant l'importance de l'équilibre régional dans l'expansion économique, ces objectifs sont axés sur le développement de l'industrie, des

Tableau 3.2
Plan de dépenses par enveloppe

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Développement économique	5,183	6,767	7,559	8,644	9,576	10,622
En millions de dollars	—3,5	30,6	11,7	14,4	10,8	10,9
En pourcentage du total	8,8	9,9	9,9	10,2	10,2	10,3
Energie	3,624	2,671	3,039	3,602	4,115	4,779
En millions de dollars	53,4	—26,3	13,8	18,5	14,2	16,1
En pourcentage du total	6,2	3,9	4,0	4,2	4,4	4,6
Affaires sociales	24,633	27,693	30,150	33,795	37,571	41,683
En millions de dollars	8,6	12,4	8,9	12,1	11,2	10,9
En pourcentage du total	42,0	40,5	39,5	39,7	40,0	40,4
Justice et affaires légales	1,213	1,399	1,541	1,750	1,930	2,133
En millions de dollars	17,0	15,3	10,2	13,6	10,3	10,5
En pourcentage du total	2,1	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1
Services gouvernementaux	2,732	3,350	3,448	3,676	3,852	4,213
En millions de dollars	17,0	22,6	2,9	6,6	4,8	9,4
En pourcentage du total	4,7	4,9	4,5	4,3	4,1	4,1
Parlement	130	140	156	174	192	209
En millions de dollars	31,3	7,7	11,4	11,5	10,3	8,9
En pourcentage du total	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Défense	5,058	5,915	7,000	8,000	8,850	9,800
En millions de dollars	15,2	16,9	18,3	14,3	10,6	10,7
En pourcentage du total	8,6	8,7	9,2	9,4	9,4	9,5
Affaires extérieures	1,421	1,728	2,167	2,508	2,819	3,329
En millions de dollars	1,2	21,6	25,4	15,7	12,4	18,1
En pourcentage du total	2,4	2,5	2,8	2,9	3,0	3,2
Arrangements fiscaux	3,908	4,477	4,971	5,610	6,242	6,901
En millions de dollars	7,5	14,6	11,0	12,9	11,3	10,6
En pourcentage du total	6,7	6,6	6,5	6,6	6,6	6,7
Réserves centrales	0	500	800	900	1,050	1,150
En millions de dollars	—	—	60,0	12,5	16,7	9,5
En pourcentage du total	0	0,7	1,0	1,1	1,1	1,1
Pérémpions	0	—1,035	—1,196	—1,424	—1,557	—1,694
En millions de dollars	—	—	15,6	19,1	9,3	8,8
En pourcentage du total	0	—1,5	—1,6	—1,7	—1,7	—1,6
Réduction des frais généraux	—	—	—	—	—	—
En millions de dollars	—	—	—	—	—	—
Total des dépenses, (service de la dette publique exclu)	47,902	53,605	59,535	67,135	74,540	83,025
En millions de dollars	10,6	11,9	11,1	12,8	11,0	11,4
Variation en pourcentage	81,8	78,5	78,0	78,8	79,4	80,4

Tableau 3.1
Total des dépenses⁽¹⁾

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Depenses budgétaires	58.1	67.7	75.5	84.1	92.6	102.0
En milliards de dollars						
Variation en pourcentage	15.2	16.5	11.5	11.4	10.2	10.1
En pourcentage du PNB	20.0	20.5	19.9	19.5	19.2	19.0
Prêts, apports en capital et avances	0.5	0.7	0.9	1.1	1.3	1.4
En milliards de dollars						
Variation en pourcentage	-63.4	24.3	30.8	26.5	17.7	6.7
En pourcentage du PNB	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3
Total des dépenses	58.6	68.3	76.3	85.2	93.9	103.3
En milliards de dollars						
Variation en pourcentage	13.0	16.6	11.7	11.6	10.3	10.0
En pourcentage du PNB	20.2	20.6	20.2	19.7	19.4	19.2
Service de la dette publique	10.7	14.7	16.8	18.0	19.4	20.3
En milliards de dollars						
Variation en pourcentage	25.4	37.5	14.1	7.5	7.5	4.7
En pourcentage du PNB	3.7	4.4	4.4	4.2	4.0	3.8
Total des dépenses, (service de la dette publique exclu)	47.9	53.6	59.5	67.1	74.5	83.0
En milliards de dollars						
Variation en pourcentage	10.6	11.9	11.1	12.8	11.0	11.4
En pourcentage du PNB	16.5	16.2	15.7	15.5	15.4	15.5
Produit national brut	289.9	330.8	378.5	431.8	483.3	537.0
En milliards de dollars						
Variation en pourcentage	10.6	14.1	14.4	14.1	11.9	11.1

(1) Postes Canada étant considéré comme une Société de la Couronne.

11.6 pour cent en 1983-84, 10.3 pour cent en 1984-85 et 10.0 pour cent en 1985-86. Ces augmentations devraient être inférieures à celles du PNB au cours de chaque année, permettant au rapport des dépenses au PNB de passer de 20.6 pour cent cette année à 19.2 pour cent d'ici 1985-86.

Les dépenses budgétaires, le principal élément du total des dépenses, devraient s'accroître à un rythme de moins en moins rapide au cours de l'horizon de planification financière. Le profil d'évolution des prêts, apports en capital et avances est moins régulier. Ce poste a accusé une baisse de 63.4 pour cent en 1980-81, principalement du fait que la Banque fédérale de développement et la Société pour l'expansion des exportations ont emprunté directement sur le marché au lieu de recourir au Fonds du revenu consolidé; les besoins de financement de la Société canadienne d'hypothèques et de logement ont aussi baissé sensiblement. Ce poste devrait augmenter de 24.3 pour cent en 1981-82, de 30.8 pour cent en 1982-83, de 26.5 pour cent en 1983-84, de 17.7 pour cent en 1984-85 et de 6.7 pour cent en 1985-86. Un facteur particulier en 1981-82 a été une avance à l'Eldorado Nucléaire Ltée pour l'achat d'uranium. Les années suivantes, la croissance de ce poste reflète en grande partie les prêts accordés à Pétro-Canada pour la mise en valeur de l'énergie, ainsi que les prêts et souscriptions aux institutions financières internationales.

Outre qu'elles reçoivent des prêts du gouvernement, certaines sociétés de la Couronne ont été incitées à se financer en totalité ou en partie sur le marché

Le chiffre de contrôle, dans la planification des dépenses fédérales, est le total des dépenses, qui comprend à la fois les dépenses budgétaires et les prêts, apports en capital et avances. L'utilisation du total des dépenses comme variable clé de la planification des dépenses est une pratique de longue date qui s'est imposée en raison de son effet direct sur les besoins financiers du gouvernement et du désir de ne pas fausser les décisions de programme entre les dépenses, d'une part, et les prêts, apports en capital et avances, d'autre part. La répartition projetée du total des dépenses entre les éléments budgétaires et non budgétaires reflète l'évaluation actuelle des projections de «base A» et une répartition des réserves qui est quelque peu arbitraire à ce moment-ci. Le résultat final dépend des décisions des comités de politique du Cabinet. Dans le cas des avances aux sociétés de la Couronne, ces projections de «base A» traversent en ce moment une phase de perfectionnement, le processus d'approbation des budgets d'investissement et des plans généraux des sociétés de la Couronne devenant mieux intégré au nouveau système de gestion des dépenses.

Pour la première et la deuxième année du plan de dépenses, 1981-82 et 1982-83, le total des dépenses diminue du service de la dette publique est maintenant considéré comme un objectif ferme. Une réserve centrale est établie pour couvrir les dépassements possibles de coûts d'un nombre spécifique de programmes statutaires, comme la Sécurité de la Vieillesse et le Supplément de revenu garanti. Dans le cas particulier du service de la dette publique, le résultat peut différer largement des prévisions à cause de changements imprévisibles des taux d'intérêt, et l'on ne s'attend pas à ce que ces écarts soient absorbés par la réserve centrale. Par conséquent, si les objectifs pour le total des dépenses, diminué du service de la dette publique, sont considérés comme fermes et réalisables, des écarts peuvent se produire au niveau du total des dépenses à cause des changements dans le service de la dette publique. Après 1982-83, l'objectif de dépenses et le plan par enveloppe feront l'objet d'un réexamen lorsque le plan financier sera établi à nouveau l'an prochain, à la lumière des facteurs influant sur la situation financière globale, le coût des programmes et les priorités.

Comme on l'a indiqué précédemment, le total des dépenses, évalué dans des conditions comparables à celles du budget d'octobre 1980, devrait s'élever selon les prévisions actuelles à quelque \$69,4 milliards au cours de l'exercice 1981-82, soit une hausse de 16,3 pour cent. Ce niveau dépasse de \$1,8 milliard celui qu'indiquait le budget de l'an dernier. Compte tenu de la transformation de Postes Canada en société de la Couronne (tableau 3.1), les dépenses sont évaluées à \$68,3 milliards. On s'attend à ce que le service de la dette publique dépasse de quelque \$2,3 milliards le niveau projeté l'an dernier, à cause de la forte montée des taux d'intérêt, mais le total des dépenses diminue du service de la dette publique est maintenant à un niveau inférieur à celui prévu l'an dernier. Le total des dépenses en 1981-82 devrait représenter une proportion sensiblement plus faible du PNB qu'il était prévu antérieurement, malgré l'alourdissement du service de la dette publique, grâce à une croissance étonnamment forte de l'activité économique globale au Canada depuis octobre dernier.

Le nouveau plan de dépenses exige une croissance progressivement ralentie des dépenses gouvernementales jusqu'en 1985-86. Les taux visés d'augmentation du total des dépenses sont de 1,7 pour cent en 1982-83,

III. Plan de dépenses par enveloppe

Ce chapitre présente le nouveau plan de dépenses du gouvernement. À la lumière des décisions de politique et des hypothèses économiques du budget, il fournit un exposé détaillé sur l'objectif de dépenses totales et le profil projeté des dépenses par enveloppe. La ligne directrice du plan des dépenses est la restriction. Une approche rigoureuse de la gestion des dépenses qui soumet le total des dépenses publiques à un plafonnement strict, tout en permettant des aménagements en souplesse lorsque les priorités changent, est absolument indispensable si l'on veut obtenir la réduction souhaitée du déficit sans augmenter sensiblement le niveau général des impôts.

Le budget présenté au Parlement par le ministre des Finances le 28 octobre 1980 comportait un plan pluriannuel de dépenses allant jusqu'à l'exercice 1983-84. C'était le premier plan de ce genre à être élaboré dans le cadre du nouveau système de politique et de gestion des dépenses. Le plan de dépenses du présent budget est une version révisée et étendue du plan de l'an dernier. Il tient compte de l'évolution de la situation économique et des priorités depuis l'an dernier, et il établit un nouveau cadre de contrôle des dépenses.

Le nouveau système de gestion des dépenses s'est révélé un moyen extrêmement précieux d'établissement du budget. Il a facilité les décisions délicates que la planification des dépenses du gouvernement oblige à prendre. Dans le nouveau système, les dépenses totales du gouvernement sont réparties entre 10 catégories fonctionnelles ou enveloppes, et les dépenses sont prévues sur un horizon de cinq ans. Les enveloppes se composent du coût estimatif des programmes existants (les projections de «base A») et d'une «réserve de politique» positive — ou d'une «réserve négative» si l'enveloppe a été fixée à un niveau qui nécessite des réductions nettes des programmes existants. La responsabilité des décisions de programme et la répartition des fonds à l'intérieur des enveloppes sont déléguées aux comités de politique du Cabinet. Outre qu'ils répartissent les fonds de la réserve de politique constituée lors de l'établissement initial de l'enveloppe, les comités de politique peuvent accroître cette réserve en réduisant les programmes existants. Le système encourage donc les comités de politique et les ministères à réexaminer leurs programmes de manière à dégager des fonds pour les initiatives nouvelles. Le fonctionnement du nouveau système de gestion des dépenses jusqu'ici montre qu'il contribue considérablement à clarifier les coûts et les arbitrages associés aux décisions de dépense du gouvernement.

Le premier plan financier, présenté dans le budget d'octobre 1980, couvrait une période de quatre ans. Les progrès du système de planification au cours de l'année écoulée ont permis d'étendre l'horizon à la période de cinq ans envisagée à la conception du système. Cela permet aux comités de politique et aux ministères de planifier leurs activités à moyen terme.

Le gouvernement garantira donc le remboursement des intérêts différés dans le cas des propriétaires dont le coefficient de SDB dépasse 30 pour cent, sous réserve d'un montant maximum de \$3,000 et d'autres limites prescrites. Cependant, le gouvernement est conscient que, pour les ménages qui n'ont guère ou pas de capital investi dans leur maison, le report des intérêts risque, à lui seul, de ne pas être une solution suffisante. Par conséquent, le gouvernement acceptera de déduire jusqu'à 100 pour cent de l'intérêt reporté en vertu du plan de garantie, dans la mesure où le capital investi dans la propriété n'est pas suffisant pour permettre un report de l'intérêt hypothécaire. Ces mesures s'appliqueront aux hypothèques renouvelées au cours de la période allant du 1^{er} septembre 1981 au 12 novembre 1982. Les détails de ce programme seront annoncés sous peu par le ministre responsable de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). En outre, ce dernier saisira le Parlement d'un projet de loi demandant le pouvoir législatif d'instituer ces mesures et d'apporter d'autres modifications à la Loi nationale sur l'habitation.

Immuebles locaux

Le gouvernement est également préoccupé par l'effet des taux d'intérêt hypothécaire élevés sur l'offre de logements locaux. Les nouveaux investissements dans ce domaine sont peu rentables en raison de facteurs autres que les taux d'intérêt élevés. Cet état menace d'entraîner une pénurie grave de logements à louer, notamment à certains endroits.

Le gouvernement institue donc un programme d'encouragement à la construction de nouveaux logements locaux. Le programme offrira un prêt sans intérêt à concurrence de \$7,500 par logement local pour 15,000 unités affectées aux marchés où la situation est tendue, dans tout le pays. Ces unités s'ajouteront aux 25,000 unités déjà prévues par la SCHL, pour l'an prochain, dans le cadre de son programme de logements coopératifs et à but non lucratif. Le ministre responsable de la SCHL donnera les détails de ce programme à la suite d'entretiens avec ses homologues provinciaux, dans le but de discuter de la situation générale dans ce domaine et d'assurer une réponse coordonnée des gouvernements. Cette politique reflète le fait que les autres paliers d'administration ont un rôle à jouer au solutionnement de cette question.

Des fonds ont été prévus pour ces propositions, au moyen d'une dotation spéciale de \$150 millions en 1982-83 et de \$200 millions en 1983-84 à l'enveloppe des Affaires sociales. Cette dernière somme servira à amortir les passifs qui pourront découler de ces mesures dans les années à venir et d'assurer, dans le cadre financier, une réserve contingente pour des mesures futures si elles s'avéraient nécessaires.

pas les propriétaires en danger de perdre leur habitation dans la grande majorité des cas. Par exemple, sur les 920,000 foyers qui renouvelleront leur hypothèque au second semestre de 1981 et en 1982, on estime qu'à peu près 65 pour cent la renégocieront pour cinq ans. L'augmentation des revenus au cours de ces cinq années permettra à la plupart de plus que compenser l'augmentation des paiements hypothécaires au moment du renouvellement. Dans quelques cas, les coefficients de SBD passeront au-dessus de 30 pour cent. En outre, de nombreux ménages renouvelant une hypothèque pour moins de cinq ans, le font pour la seconde ou troisième fois. Pour les autres ménages, l'augmentation des revenus pendant la durée de l'hypothèque initiale, jointe bien souvent à une situation de départ relativement sûre, fera que la propriété ne sera vraiment menacée que dans un nombre assez restreint de cas. Il faut aussi noter que dans la plupart des cas les ménages auront bénéficié d'une hausse appréciable de la valeur de leur propriété, ce qui améliorera leur situation financière globale. Cet avantage aura été renforcé par le traitement préférentiel accordé aux résidences principales dans la Loi de l'impôt sur le revenu.

Avant le budget, le ministre des Finances a eu des entretiens avec les représentants des institutions financières afin d'évaluer la situation et les diverses possibilités. Un Groupe de travail conjoint sur les renouvellements d'hypothèques a été formé pour donner suite à ces discussions. Ce Groupe de travail s'est réuni deux fois, et on s'attend qu'il poursuive ses travaux en vue de coordonner les activités du gouvernement et des prêteurs privés, et de surveiller l'évolution. Ces entretiens avec les établissements financiers, qui sont les mieux placés pour connaître la situation financière des ménages lorsqu'ils renouvellent leur hypothèque, ont confirmé l'idée que le gouvernement se faisait de la situation et ont facilité l'élaboration des propositions qui suivent.

Le gouvernement propose un programme d'un an pour faire face tant aux problèmes de trésorerie des ménages au moment du renouvellement qu'à la situation plus grave des personnes incapables de faire face à des paiements hypothécaires plus élevés. Ce programme est un complément important aux mesures que les institutions financières ont déjà prises et qu'elles continueront de prendre, comme le gouvernement l'espère, pour tenir compte de la situation délicate dans laquelle les taux d'intérêt élevés placent les emprunteurs.

Pour les personnes confrontées à un problème de trésorerie, le gouvernement est prêt à mettre du sien pour accroître la souplesse du système financier. A l'heure actuelle, il est difficile au propriétaire d'utiliser le capital investi dans son habitation s'il fait face à des difficultés temporaires de trésorerie. Cependant, plusieurs institutions ont instauré des plans de report de l'intérêt qui permettent aux propriétaires d'apporter plus progressivement les rajustements nécessaires à leur profil de dépenses. Ces plans permettent aux emprunteurs hypothécaires de transformer une partie du capital investi dans leur logement en mensualités réduites maintenant, et ce en reportant les versements plus élevés jusqu'à ce que leur situation personnelle s'améliore. Le report des intérêts est un prêt, non une subvention, et il ne convient évidemment pas dans tous les cas de renouvellement des hypothèques. C'est toutefois un moyen, pour les propriétaires, d'employer leurs ressources propres pour résoudre des problèmes temporaires de trésorerie dus à la montée des taux hypothécaires. La décision de différer une partie de la hausse des frais d'intérêt sera laissée à chaque ménage, après discussion avec le prêteur.

Les dispositions actuelles concernant les obligations pour l'expansion des petites entreprises (OPE) doivent expirer à la fin de l'année. Le gouvernement a décidé de les reconduire pour une autre année, sous une forme modifiée, afin de répondre aux problèmes particuliers que les taux d'intérêt très élevés causent aux petites entreprises. Le régime fiscal préférentiel s'appliquera à la partie des taux d'intérêt qui dépasse 6 pour cent. Il ne sera offert qu'aux entreprises en difficulté financière. Cependant, il pourra bénéficier aux petites entreprises non constituées en société, alors qu'actuellement le programme n'est accessible qu'aux petites sociétés. (Le chapitre IV traite aussi des OPE).

Agriculteurs

Le gouvernement reconnaît que les taux d'intérêt actuels ont des conséquences graves pour certains éléments du secteur agricole. Les effets ont été particulièrement durs pour les agriculteurs fortement endettés, qui ont maintenant du mal à assurer le service de leur dette en raison de l'effet conjugué de la baisse du prix de leurs produits sur le marché et de la hausse du coût des fournitures.

Les agriculteurs bénéficieront de l'extension de l'OPE (voir le chapitre IV). De plus, ils pourront se prévaloir d'un programme spécial de prêt et de ristourne d'intérêt, qui sera administré par la Société du crédit agricole (SCA). Ce programme spécial est destiné aux agriculteurs qui ne pourraient poursuivre leurs activités s'ils devaient emprunter aux taux d'intérêt courants. Les prêts porteront intérêt à 16¾ pour cent, le même taux que sur les prêts normaux de la SCA, mais une ristourne d'intérêt de 5 points sera payable pendant une période allant jusqu'à deux ans. Toutes les autres conditions habituelles de crédit de la SCA s'appliqueront, notamment le plafond de \$200,000 par agriculteur et les modalités souples de remboursement. Les prêts seront offerts à tous les agriculteurs en mauvaise situation financière — et pas seulement aux agriculteurs jeunes, débutants ou ayant une petite exploitation, qui constituent la clientèle normale de la SCA. On s'attend que ces nouveaux prêts à taux avantageux serviront principalement au refinancement des dettes. Le programme sera en vigueur jusqu'au 31 mars 1982. Une dotation supplémentaire de \$50 millions est fournie à l'enveloppe du Développement économique au titre de ce programme.

Renouvellements d'hypothèques

Dans le secteur de l'habitation, les taux d'intérêt élevés touchent tout particulièrement les ménages qui doivent renouveler leur hypothèque à des taux d'intérêt nettement plus élevés. On estime que, parmi les cinq millions de ménages canadiens propriétaires d'un logement, environ 920,000 renégocieront leur hypothèque au second semestre de 1981 et en 1982. Pour déterminer si un ménage peut faire face à ses mensualités hypothécaires, les prêteurs jugent habituellement que le service brut de la dette (SBD), comprenant le principal, l'intérêt et les taxes, ne doit pas dépasser 30 pour cent du revenu brut du foyer.

Même si un renouvellement à des taux d'intérêt plus élevés doit presque inévitablement entraîner un certain réaménagement du budget familial, l'augmentation des mensualités hypothécaires lors du renouvellement ne mettra

II. Mesures atténuant l'effet des taux d'intérêt élevés

L'un des thèmes principaux de ce budget est que l'inflation constitue le problème économique le plus sérieux dans le pays et que la manifestation récente la plus pénible en a été la montée des taux d'intérêt à des niveaux sans précédent. Ces taux ont culminé à la fin de l'été, le taux d'escompte atteignant 21,24 pour cent, le taux débiteur privilégié des banques à charte 22,75 pour cent et celui des prêts hypothécaires à cinq ans 21,75 pour cent, tandis que le rendement des titres à long terme du gouvernement montait à 18,14 pour cent.

Ces taux d'intérêt extrêmement élevés ont imposé un fardeau considérable à tous les emprunteurs, même si l'on doit aussi reconnaître que les épargnants ont pu obtenir sur leurs économies un rendement qui faisait plus que compenser l'érosion de la valeur réelle de l'épargne entraînée par l'inflation. Cet effet a été ressenti par le gouvernement lui-même, le service de la dette publique prévu étant en hausse de 37,5 pour cent cette année par rapport à l'exercice précédent. Le coût des investissements et des stocks a augmenté considérablement pour toutes les entreprises. Cependant, les répercussions ont été particulièrement marquées pour les petites entreprises, les agriculteurs et les ménages obligés de renouveler leur hypothèque à des taux beaucoup plus élevés.

La réponse fondamentale du gouvernement au problème des taux d'intérêt est la stratégie fondamentale de réduction du déficit de ce budget. En adoptant une politique financière encore plus rigoureuse et en réduisant son déficit dans une mesure encore plus marquée que prévu il y a un an, le gouvernement renforce l'orientation anti-inflationniste de sa stratégie globale et diminue le fardeau qui retomberait autrement sur la Banque du Canada. Les dernières semaines ont vu diminuer quelque peu les taux d'intérêt – d'environ 4 points de pourcentage pour les taux à court terme. Le taux d'intérêt hypothécaire est descendu en dessous de 20 pour cent. Le gouvernement pense bien que sa politique permettra de diminuer progressivement l'inflation, ce qui se traduira par une nouvelle baisse des taux d'intérêt.

Simultanément, le gouvernement est conscient qu'il se doit d'apporter certains allègements à ceux qui sont les plus touchés pendant cette période de transition. Un certain soulagement général sera fourni aux particuliers par les modifications de l'impôt personnel annoncées dans le budget. Cependant, des allègements plus précis sont nécessaires pour les catégories les plus touchées, ce à quoi répondent en partie les mesures fiscales et les nouveaux programmes de dépenses. Le gouvernement a décidé d'affecter \$400 millions au financement d'un nombre de mesures destinées à alléger le fardeau que posent les taux d'intérêt élevés pour ceux qui sont en difficulté financière. La moitié de cette somme sera affectée immédiatement à des programmes d'aide au cours de cette année et de l'an prochain, alors que l'autre moitié sera mise en réserve en cas de persistance de problèmes sérieux après l'an prochain.

Par contre, les économies et les changements de priorité résultant des accords conclus en matière d'énergie ont permis de diminuer de près de \$ 1 milliard, tant en 1982-83 qu'en 1983-84, les dépenses actuelles dans ce domaine ainsi que pour les initiatives de développement de l'Ouest. Grâce à ces réductions et à un durcissement général des restrictions de dépenses, le nouveau plan financier permettra de limiter la révision en hausse des dépenses – service de la dette publique exclu et mesuré sur la même base que dans le plan financier de l'an dernier – à \$0.9 milliard en 1982-83 et à \$3.2 milliards en 1983-84. Ces chiffres correspondent à des hausses de 1.6 et de 4.9 pour cent, respectivement, par rapport aux dépenses prévues en octobre dernier, compte non tenu du service de la dette publique. À titre de comparaison, on prévoit maintenant pour ces deux années que l'indice des prix à la consommation (IPC) sera de 4.9 et de 6.2 pour cent plus élevé qu'on ne le prévoyait en octobre dernier.

Même si la valeur absolue des dépenses sans le service de la dette publique a dû être révisée en hausse, le rajustement a donc été limité à un pourcentage plus faible que la révision en hausse du niveau général des prix. On s'attend également, maintenant, que le PNB sera sensiblement plus élevé qu'on l'espérait en octobre dernier, et les dépenses sans le service de la dette publique représenteront une proportion plus faible du PNB pour toutes les années allant de 1981-82 à 1983-84, dernière année du plan financier précédent.

Il a fallu apporter au service de la dette publique une révision en hausse appréciable, de \$2.4 milliards en 1982-83 et de \$1.8 milliard en 1983-84. Cela s'ajoute au montant par lequel le total prévu des dépenses dépasse maintenant le niveau projeté l'an dernier. Cependant, en proportion du PNB, le total des dépenses est également inférieur au niveau projeté dans le plan de l'an dernier. Bien qu'un PNB nominal plus élevé se traduise par des recettes sensiblement plus fortes que dans les projections de l'an dernier, la hausse des recettes générales n'aurait pas suffi pour compenser l'alourdissement du service de la dette publique et l'accroissement nominal des autres dépenses. L'obtention de déficits plus faibles maintenant visés exigeait par conséquent le supplément de recettes apporté par les ententes conclues en matière d'énergie, ainsi que les augmentations fiscales instaurées dans le budget. Selon les prévisions actuelles, les recettes fiscales de la production de pétrole et de gaz devraient dépasser de \$900 millions, en 1982-83, et de \$1.5 milliard, en 1983-84, les niveaux projetés dans le budget d'octobre dernier⁽³⁾. Comme l'indiquait l'exposé général sur le plan financier, les augmentations d'impôt prévues dans ce budget accroîtront les recettes d'un montant évalué à \$1.4 milliard en 1982-83 et de \$2.1 milliards en 1983-84.

Les changements prévus et les mesures de politique touchant aussi bien les recettes que les dépenses auront pour résultat net de réduire le déficit budgétaire et les besoins financiers projetés de près de \$2 milliards, tant en 1982-83 qu'en 1983-84, par rapport au plan de l'an dernier. Les deux mesures du déficit suivent le profil général de baisse présenté comme objectif l'an dernier, mais en partant d'un niveau plus faible maintenant prévu pour 1981-82.

⁽³⁾ On trouvera un exposé plus détaillé au chapitre VI.

Tableau 1.4
Plans financiers d'octobre 1980 et de novembre 1981 sur une base comparable⁽¹⁾

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84
(En millions de dollars)				
Plan financier d'octobre 1980				
Opérations budgétaires	45,200	52,935	61,600	69,420
Recettes				
Dépenses	-59,350	-66,640	-73,725	-81,215
Excédent ou déficit (—)	-14,150	-13,705	-12,125	-11,795
Opérations non budgétaires	-600	-985	-1,000	-1,060
Prêts, apports en capital et avances				
Comptes pour fins déterminées	2,087	3,153	3,723	4,460
Autres opérations	508	557	987	1,240
Ressource ou besoin (—) net	1,995	2,725	3,710	4,640
Besoins financiers	-12,155	-10,980	-8,415	-7,155
(opérations de change exclues)				
Total des dépenses	59,950	67,625	74,725	82,275
Pourcentage de croissance	13.2	12.8	10.5	10.1
En pourcentage du PNB ⁽²⁾	21.1	21.5	20.8	20.3
Total des dépenses (dette publique exclue)	49,550	55,275	60,350	66,075
Pourcentage de croissance	11.5	11.6	9.2	9.5
En pourcentage du PNB ⁽²⁾	17.5	17.5	16.8	16.3

Plan financier de novembre 1981

Opérations budgétaires	46,507	55,437	66,717	76,678
Dépenses	-59,175	-68,777	-77,207	-86,228
Excédent ou déficit (—)	-12,668	-13,340	-10,490	-9,550
Opérations non budgétaires	-523	-650	-850	-1,075
Prêts, apports en capital et avances				
Comptes pour fins déterminées	2,781	3,720	3,550	3,910
Autres opérations	293	495	1,205	1,170
Ressource ou besoin (—) net	2,551	3,565	3,905	4,005
Besoins financiers	-10,117	-9,775	-6,585	-5,545
(opérations de change exclues)				
Total des dépenses	59,698	69,427	78,057	87,303
Pourcentage de croissance	12.7	16.3	12.4	11.8
En pourcentage de PNB ⁽²⁾	20.6	21.0	20.6	20.2
Total des dépenses (dette publique exclue)	49,011	54,732	61,292	69,288
Pourcentage de croissance	10.3	11.7	12.0	13.0
En pourcentage du PNB ⁽²⁾	16.9	16.5	16.2	16.0

(1) Le plan financier d'octobre 1980 est conforme à celui publié dans le budget du 28 octobre 1980, à ceci près que la répartition entre les «comptes pour fins déterminées» et les «autres opérations», dans les opérations non budgétaires, n'est pas la même qu'entre les «comptes de pensions, de rentes et d'assurance» et les «autres opérations», l'an dernier (voir le chapitre VII). Les chiffres indiqués pour le plan financier de novembre 1981 diffèrent de ceux du tableau 1.1 du fait que les opérations postales sont traitées conformément à l'«ancien» statut des Postes afin de faciliter la comparaison avec le plan de l'an dernier.

(2) En pourcentage du PNB prévu dans le budget d'octobre 1980.

Les transferts fédéraux aux provinces, dans le cadre du nouveau mécanisme proposé de péréquation, afficheront eux aussi des hausses supérieures à la moyenne, en pourcentage, par rapport au plan de l'an dernier.

signifie cependant que les chiffres de recettes et de dépenses de l'actuel plan

financier, présentés à la section précédente, ne sont pas strictement

comparables au plan de l'an dernier. Etant donné le nouveau statut de Postes

Canada, les recettes et dépenses postales ne font plus partie des recettes et

dépenses du gouvernement; les dépenses budgétaires comprennent maintenant

la subvention d'équilibre qui devrait combler le déficit projeté de Postes Canada

jusqu'à ce que la société devienne autosuffisante (voir le chapitre IX). Pour

permettre une comparaison avec le plan financier de l'an dernier, une

présentation corrigée des chiffres passés et projetés dans le plan actuel a été

préparée. Cette présentation traite les recettes et les dépenses postales

projetées comme si Postes Canada était encore un ministère fédéral, en les

incluant respectivement dans les recettes budgétaires et dans les dépenses

budgétaires. Les chiffres du plan financier actuel sont établis sur cette base

corrigée dans l'exposé qui suit et dans le tableau 1.4.

Des recettes plus fortes que prévu, en grande partie grâce à la vigueur non

escomptée de l'économie, ont été le principal facteur grâce auquel le déficit

budgétaire et les besoins financiers ont été plus faibles en 1980-81 que ne le

prévoyait le plan financier d'octobre dernier. De plus, les dépenses sans le

service de la dette publique ont été de \$0.5 milliard inférieures au plafond fixé

dans le plan d'octobre 1980, tandis que le total des dépenses s'établissait à

\$0.3 milliard au-dessous du niveau projeté.

Cette vigueur imprévue de l'économie et des recettes s'est poursuivie cette

année. Cependant, du côté des dépenses, la montée des taux d'intérêt devrait

se traduire, selon les prévisions actuelles, par un service de la dette publique

dépassant de \$2.3 milliards environ le niveau prévu en octobre dernier. Comme

l'indiquait le budget de 1980, le gouvernement est disposé à accepter des

écarts à court terme, en plus ou en moins, par rapport au total prévu des

dépenses lorsqu'ils résultent d'une divergence d'évolution du service de la dette

publique par rapport aux prévisions initiales. Avec une augmentation de 37.5

pour cent du service de la dette publique, le total des dépenses s'accroît au

rythme rapide de 16.3 pour cent. Les dépenses diminuées du service de la dette

publique progressent de 1.7 pour cent et sont maintenues à \$0.5 milliard

au-dessous de l'objectif fixé pour 1981-82 dans le plan d'octobre dernier, en

partie grâce à des réductions de dépenses dans les domaines de l'énergie et du

Fonds de développement de l'Ouest.

Le déficit budgétaire prévu pour 1981-82, soit \$13.3 milliards, est inférieur de

\$0.4 milliard à l'objectif exposé dans le budget d'octobre 1980. Des ressources

plus élevées que prévu l'an dernier au titre des opérations non budgétaires,

jointes à un déficit budgétaire plus faible, donnent lieu pour 1981-82, à des

besoins financiers de \$9.8 milliards, selon les prévisions actuelles, soit \$1.2

milliard de moins que prévu en octobre dernier et \$0.3 milliard de moins que les

résultats de 1980-81.

Pour les années à venir, le gouvernement a dû tenir compte des tensions

croissantes exercées sur les coûts de programme par l'inflation plus rapide

escomptée maintenant par rapport aux prévisions d'octobre dernier. Le

programme de la défense ayant été touché par une escalade particulièrement

rapide des coûts, ses crédits ont dû être augmentés de quelque \$700 millions

en 1982-83 et de \$1 milliard en 1983-84, par rapport au plan de l'an dernier.

L'importance que le gouvernement attache aux objectifs sociaux, régionaux et internationaux, ainsi qu'au rôle positif essentiel que l'Etat doit jouer dans le développement économique et le domaine de l'énergie, exclut qu'on résorbe le déficit en réduisant considérablement les dépenses gouvernementales par rapport à l'économie. Il est cependant indispensable de restreindre rigoureusement l'augmentation des dépenses.

Les dépenses ainsi que les dépenses diminuées du service de la dette publique, augmenteront nettement moins vite que le PNB en 1982-83. Comme l'explique plus en détail le chapitre III consacré au plan de dépenses, on obtiendra ce résultat en veillant à ce que, dans la plupart des domaines de dépense fédérale, la progression soit inférieure au taux de croissance tendancielle du PNB – même si, pour l'énergie, la défense et l'aide étrangère, une hausse plus rapide a été permise. De plus, comme l'annonçait le budget d'octobre 1980, les transferts aux provinces dans le cadre du FPE seront réduits par rapport au niveau qu'aurait entraîné une reconduction des ententes de 1977-1982. Cela aidera également à limiter l'augmentation des dépenses en 1982-83. Après cette année-là, le plan financier prévoit pour les dépenses, service de la dette publique exclu, une hausse à peu près égale à celle du PNB. Etant donné la croissance modérée de l'économie qui est escomptée pour cette période, cet objectif ne permettra guère d'engager de nouvelles dépenses. Dans la plupart des domaines, les initiatives nouvelles de quelque importance devront être financées par des réductions des programmes existants.

Après l'exercice en cours, la diminution du déficit et la dette escomptée des taux d'intérêt se traduisent par un ralentissement considérable du service de la dette publique – par rapport à une hausse moyenne de plus de 20 pour cent pendant les cinq années terminées en 1980-81 et à l'accroissement de 38 pour cent attendu en 1981-82. Le service de la dette publique devrait progresser de moins de 15 pour cent en 1982-83 et augmenter à un rythme moyen inférieur à 7 pour cent les trois années suivantes. Cette faible hausse du service de la dette publique permettra de maintenir la croissance des dépenses totales au-dessous du rythme projeté d'augmentation du PNB après 1982-83.

Comparaison avec le plan financier d'octobre 1980

D'après le plan financier d'octobre 1980, le déficit budgétaire devait descendre de \$14.2 milliards en 1980-81 à \$13.7 milliards en 1981-82 et \$11.8 milliards en 1983-84. La baisse des besoins financiers (opérations de change exclues) devait être un peu plus marquée, leur niveau passant de \$12.2 milliards en 1980-81 à \$11.0 milliards en 1981-82 et à \$7.2 milliards en 1983-84. En 1980-81, les chiffres réels de déficit et de besoins financiers ont été inférieurs de quelque \$1.5 milliard et \$2.0 milliards, respectivement, aux niveaux prévus en octobre dernier. L'actuel plan financier vise à maintenir le déficit et les besoins financiers à des niveaux sensiblement inférieurs aux objectifs de l'an dernier, pour l'exercice en cours et les années suivantes (voir le tableau 1.4).

La transformation de Postes Canada en société de la Couronne n'a pas d'effet sur le solde des recettes et dépenses fédérales ni sur les besoins financiers; elle

La forte croissance prévue des recettes fiscales tirées de la production de pétrole et de gaz au cours des prochaines années est une caractéristique majeure du plan financier actuel, tout comme du budget d'octobre 1980. Les recettes projetées actuellement, en fonction des dispositions de prix et de fiscalité contenues dans les ententes énergétiques récentes, sont inférieures d'à peu près \$700 millions, en 1981-82, et supérieures de \$900 millions, en 1982-83, aux chiffres comparables du budget d'octobre 1980. L'augmentation des recettes par rapport au plan financier de l'an dernier est plus marquée au cours des années suivantes. Dans le plan actuel, les recettes provenant de la production pétrolière et gazière devraient passer de \$4,6 milliards (1,4 pour cent du PNB) en 1981-82 à \$8,3 milliards (2,2 pour cent du PNB) en 1982-83 et \$15,1 milliards (2,8 pour cent du PNB) d'ici 1985-86.

Les mesures fiscales instaurées dans le budget contribueront à diminuer considérablement le déficit au cours des deux prochaines années, avant que l'accroissement des recettes énergétiques ne soit entièrement réalisé. Ces mesures devraient accroître les rentrées fiscales du gouvernement fédéral de \$1,4 milliard en 1982-83 et de \$2,1 milliards en 1983-84. Etant donné que certaines mesures sont temporaires et que d'autres ont plus d'effet au début qu'à long terme, le supplément de recettes apporté par ces autres mesures fiscales diminue après 1983-84 pour descendre à environ \$1,2 milliard en 1985-86.

Grâce à l'augmentation des recettes provenant de la production de pétrole et de gaz et aux autres mesures fiscales, le rapport des recettes budgétaires au PNB montera à 17,2 pour cent en 1982-83 et restera à peu près à ce niveau pendant toute la période du plan financier. Ce rapport reste sensiblement inférieur à celui de 1974-75, ce qui montre que le fardeau global de la fiscalité n'est pas remonté au niveau observé pendant la période antérieure de faible déficit.

Tableau 1.3
Recettes, dépenses et déficit budgétaire et besoins financiers
en pourcentage du PNB⁽¹⁾

	1974-75	1975-76	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Recettes budgétaires	18,7	17,9	15,7	16,4	17,2	17,3	17,1	17,1
Dépenses budgétaires	-19,9	-21,2	-20,0	-20,5	-19,9	-19,5	-19,2	-19,0
dont:								
Service de la dette publique	(-2,2)	(-2,4)	(-3,7)	(-4,4)	(-4,4)	(-4,2)	(-4,0)	(-3,8)
Déficit budgétaire	-1,2	-3,3	-4,4	-4,0	-2,8	-2,2	-2,1	-1,9
Besoins financiers (opérations de change exclues)	-1,4	-2,9	-3,5	-3,0	-1,7	-1,3	-1,2	-1,2

(1) Tous les chiffres ont été rajustés comme si Postes Canada était une société de la Couronne pendant toute la période considérée.

Tableau 1.2
Solides budgétaires et dette du gouvernement fédéral, 1972-73 à 1985-86 — sommaire

Exercice	Excédent ou déficit (-)	Besoins financiers (opérations de change exclues)	Excédent ou déficit (-) selon les comptes nationaux	Dette fédérale nette
	(En millions pourcen-tage du PNB) ⁽¹⁾	(En millions pourcen-tage du PNB) ⁽¹⁾	(En millions pourcen-tage du PNB) ⁽¹⁾	(En millions pourcen-tage du PNB) ⁽¹⁾
1972-73	- 999	- 1,308	- 198	19,810
1973-74	- 1,384	- 1,517	186	21,194
1974-75	- 1,733	- 2,139	- 47	22,927
1975-76	- 5,463	- 4,774	- 2,3	28,390
1976-77	- 6,210	- 5,548	- 4,228	34,600
1977-78	- 10,289	- 8,449	- 9,393	44,889
1978-79	- 12,226	- 11,113	- 9,625	57,115
1979-80	- 11,480	- 10,445	- 9,315	68,595
1980-81	- 12,668	- 10,117	- 9,864	81,263
Projections				
1981-82	- 13,340	- 9,775	- 7,360	94,603
1982-83	- 10,490	- 6,585	- 6,560	105,093
1983-84	- 9,550	- 5,545	- 4,940	114,643
1984-85	- 9,980	- 5,980	- 5,530	124,623
1985-86	- 10,205	- 6,365	- 5,030	134,828

(*) En pourcentage du PNB de l'année civile terminée trois mois avant la fin de l'exercice considéré.

jointes a la necessite d'ameliorer la situation financiere du gouvernement federal pour lui permettre de jouer efficacement son role de direction de l'economie nationale, sont a la base de la strategie de resorption progressive du deficit adoptee dans le budget d'octobre 1980. Cette strategie subit une intensification dans le plan financier actuel.

Le ralentissement escompté de la croissance économique et la montée des taux d'intérêt ne rendent pas la résorption du déficit facile. Comme le sait toute entité économique — de la famille à l'Etat — la réduction d'un déficit exige une adaptation difficile. Pour un gouvernement, la difficulté est de prendre des mesures, à l'égard des recettes et des dépenses, qui risquent d'être impopulaires. Il faut augmenter les impôts, mais les fonds ne peuvent servir à instituer de nouveaux programmes qui seraient populaires. Les dépenses sont restreintes, mais les économies ne peuvent servir à diminuer les impôts. Il faut pourtant consentir à cette période d'adaptation si l'on ne veut pas que les progrès du Canada soient freinés indéfiniment par un déficit élevé du gouvernement fédéral.

Comme il a été indiqué, la résorption du déficit qui est visée dans le plan financier est appréciable: le déficit budgétaire sera ramené de 4 pour cent du PNB cette année à 2,8 pour cent en 1982-83 et à 1,9 pour cent en 1985-86. La forte croissance des recettes liées à la production de pétrole et de gaz facilite largement cette réduction du déficit, mais une certaine augmentation des impôts généraux, de même qu'une restriction sévère des dépenses de manière que leur total augmente moins vite que le PNB, étaient également nécessaires.

Tableau 1.1
Plan financier
Gouvernement du Canada
Etat sommaire des opérations⁽¹⁾

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Opérations budgétaires	45,398	54,310	64,960	74,525	82,655	91,745
Dépenses	-58,066	-67,650	-75,450	-84,075	-92,635	-101,950
Excédent ou déficit (-)	-12,668	-13,340	-10,490	-9,550	-9,980	-10,205
Opérations non budgétaires						
Prêts, apports en capital et avances	-523	-650	-850	-1,075	-1,265	-1,350
Comptes pour fins déterminées	2,781	3,720	3,550	3,910	4,705	5,420
Autres opérations	293	495	1,205	1,170	560	-230
Ressource ou besoin (-) net	2,551	3,565	3,905	4,005	4,000	3,840
Besoins financiers (opérations de change exclues)	-10,117	-9,775	-6,585	-5,545	-5,980	-6,365
Total des dépenses	58,589	68,300	76,300	85,150	93,900	103,300
Pourcentage de croissance	13.0	16.6	11.7	11.6	10.3	10.0
En pourcentage du PNB	20.2	20.6	20.2	19.7	19.4	19.2
Total des dépenses (dette publique exclue)	47,902	53,605	59,535	67,135	74,540	83,025
Pourcentage de croissance	10.6	11.9	11.1	12.8	11.0	11.4
En pourcentage du PNB	16.5	16.2	15.7	15.5	15.4	15.5
Recettes budgétaires	16.6	19.6	19.6	14.7	10.9	11.0
En pourcentage du PNB	15.7	16.4	17.2	17.3	17.1	17.1
Déficit budgétaire	-4.4	-4.0	-2.8	-2.2	-2.1	-1.9
En pourcentage du PNB						
Besoins financiers (opérations de change exclues)	-3.5	-3.0	-1.7	-1.3	-1.2	-1.2
En pourcentage du PNB						

(1) Pour que les chiffres soient comparables, les recettes budgétaires et les dépenses de 1980-81 et 1981-82 ont été rajustées comme si Postes Canada avait été une société de la Couronne pendant toute cette période. Ces rajustements n'ont aucun effet sur le déficit budgétaire et les besoins financiers.

(FPE), qui accompagnait le transfert de points d'impôt, a quelque peu atténué la croissance des dépenses, mais l'alourdissement du service de la dette publique a plus que compensé cette influence modératrice. Par conséquent, de 1974-75 à 1980-81, l'augmentation du rapport du déficit au PNB s'explique en majeure partie par d'importantes réductions d'impôt, qui ont sensiblement réduit la part des recettes fédérales dans le PNB.

Les réductions d'impôt et la hausse du déficit visaient à relancer l'économie en période de croissance lente; elles ont certainement contribué à isoler dans une certaine mesure le Canada du ralentissement de l'économie mondiale en 1974 et 1975, ainsi qu'au raffermisssement de la reprise en 1978 et 1979.

L'expérience a toutefois montré que le problème de l'inflation est plus sérieux qu'on ne l'avait pensé et qu'il doit recevoir une attention prioritaire si l'on veut préserver et renforcer les conditions d'une croissance économique soutenue, de la stabilité financière et d'un progrès social ininterrompu. Ces considérations,

Les besoins financiers, opérations de change exclues, sont inférieurs au déficit budgétaire pendant toute la période du plan financier, grâce aux ressources nettes dégagées par les opérations non budgétaires. Dans cette catégorie, la principale source de fonds est le gonflement des comptes de pension de la fonction publique. Les besoins financiers seront réduits de \$3,2 milliards en 1982-83 pour descendre à \$6,6 milliards, le plus faible niveau enregistré depuis 1976-77. Par conséquent, le gouvernement empruntera une proportion nettement plus faible des fonds offerts sur les marchés intérieurs du crédit, ce qui soulagera les taux d'intérêt et facilitera la tâche des autres emprunteurs.

Les besoins financiers ne comprennent pas les emprunts directs des sociétés de la Couronne mandataires, qui devraient être de l'ordre de \$1,5 milliard en 1981-82. Cependant, ces emprunts ne devraient s'accroître que modérément pendant la période du plan financier. La somme des emprunts du gouvernement et de ces organismes devrait donc suivre le même profil général que les besoins financiers du gouvernement.

Une autre mesure du déficit, le solde du gouvernement fédéral selon les comptes nationaux des revenus et des dépenses, accuse aussi une baisse considérable sur toute la période visée par le plan financier. De \$9,9 milliards en 1980-81, il devrait descendre à \$7,4 milliards en 1981-82 et à \$6,6 milliards l'année suivante, avant de passer à \$5,0 milliards d'ici 1985-86. (On trouvera au tableau 1.2 et au chapitre IX un rapprochement du déficit selon les comptes nationaux et des besoins financiers.)

Outre qu'il renforcera la contribution de la politique fiscale à la lutte contre l'inflation et atténuera les tensions excédées sur les taux d'intérêt, le plan financier soulagera la trésorerie fédérale. Le poids d'un service croissant de la dette publique sera nettement réduit. Le gouvernement restera bien en deça de ses limites d'emprunt et aura des réserves pour faire face aux difficultés nationales, économiques ou autres, si les circonstances l'exigent.

Il importe de cerner les facteurs à l'origine de l'augmentation du déficit budgétaire et des besoins financiers pendant la deuxième partie des années 70. En 1974-75, les besoins financiers s'élevaient à \$2,1 milliards, soit 1,4 pour cent du PNB. Les années suivantes furent marquées par une série de réductions d'impôt – en plus des allègements automatiques dus à l'indexation – qui réduisirent sensiblement la part du PNB prélevée par le gouvernement fédéral sous forme de recettes fiscales. Le rapport entre les recettes budgétaires et le PNB est passé de 18,7 pour cent en 1974-75 à 15,7 pour cent en 1980-81 (voir le tableau 1.3). Sur cette baisse de trois points, sept-dixièmes de point peuvent être attribués au transfert de points d'impôt aux provinces. Les dépenses budgétaires accusèrent une hausse relativement rapide entre 1974-75 et 1975-76. Elles firent ensuite l'objet de restrictions, dans le cadre de la politique visant à maintenir leur croissance moyenne en deça de celle du PNB. C'est ce que reflète la baisse du rapport entre les dépenses budgétaires et le PNB, passé de 21,2 pour cent en 1975-76 à 20,0 pour cent en 1980-81⁽²⁾. La réduction des transferts monétaires aux provinces, qui équivalait à 0,3 pour cent du PNB et qui a été faite dans le cadre des accords de Financement des programmes établis

⁽²⁾ Au cours de cette période, les objectifs de dépenses du gouvernement ont été fixés par rapport à un concept plus large, celui du total des dépenses, c'est-à-dire la somme des dépenses budgétaires et des prêts, apports en capital et avances (non budgétaires). Cette mesure est passée de 22,9 pour cent du PNB en 1974-75 à 20,2 pour cent en 1980-81.

I. Le plan financier global

Ce chapitre décrit et analyse l'évolution projetée du déficit, ainsi que le rôle joué à cet égard par l'augmentation des recettes et la restriction des dépenses, dans le plan financier global actuel. On examine aussi rapidement la hausse du déficit survenue entre 1974-75 et 1980-81 afin d'éclairer la stratégie actuelle. Le chapitre se termine par une comparaison de la situation financière prévue maintenant avec celle qui était projetée dans le budget d'octobre 1980.

Le niveau projeté des recettes, des dépenses et des opérations non budgétaires du gouvernement, selon le nouveau plan financier, est présenté au tableau 1.1. Pour qu'ils soient comparables dans le temps, les chiffres de toutes les années ont été rajustés comme si Postes Canada était une société de la Couronne pendant toute la période considérée. Les projections financières sont basées sur les hypothèses économiques exposées dans un autre document budgétaire.⁽¹⁾

Déficit

Le déficit, cette année, devrait être plus faible que prévu dans le budget d'octobre 1980; en proportion de l'économie, il est sensiblement inférieur au sommet de 1978-79. Grâce aux mesures fiscales et au plan de dépenses annoncés dans ce budget, le déficit budgétaire et les besoins financiers du gouvernement diminueront fortement en 1982-83 et baisseront encore en 1983-84. Ils devraient rester à peu près constants en proportion du produit national brut (PNB) au cours des autres années du plan financier.

Le déficit budgétaire sera réduit de quelque \$2.9 milliards pour descendre à \$10.5 milliards en 1982-83. En proportion du PNB, il descendra de 4 pour cent en 1981-82 à 2.8 pour cent en 1982-83 et 1.9 pour cent en 1985-86. À partir de 1982-83, le déficit sera plus faible en pourcentage du PNB que pendant toutes les années 1975-76 à 1980-81, comparativement à un niveau maximum de 5.3 pour cent atteint en 1978-79. Depuis 1975-76, le déficit gonfle la dette publique à un rythme qui a fait augmenter cette dernière plus vite que le PNB (voir le tableau 1.2). La vive croissance de l'endettement, conjuguée à une tendance générale à la hausse des taux d'intérêt, a fait croître le service de la dette publique beaucoup plus vite que le total des dépenses; aussi, le service de la dette publique absorbe-t-il une part croissante des dépenses fédérales. Le déficit de 1982-83 donnera lieu à une hausse de 1 pour cent de la dette nette; ce sera la première année depuis 1975-76 où l'endettement augmentera plus lentement que le PNB. L'accroissement de la dette devrait continuer à ralentir au cours des autres années du plan financier.

⁽¹⁾ Les projections de recettes et de dépenses du plan financier supposent que le paiement des octrois au titre du Programme d'encouragements pétroliers ainsi que le virement de certaines recettes provenant du prélèvement à l'exportation du pétrole aux provinces productrices, débutent en 1981-82. Ces paiements pourraient être retardés si le Parlement ne sanctionnait pas la Loi sur la sécurité énergétique avant le 31 mars 1982.

7.2	Autres opérations non budgétaires	64
8.1	Besoins financiers et sources de financement	65
8.2	Dettes non échues émises par le Gouvernement du Canada, libellées en dollars canadiens en fin de période	68
9.1	Transformation de Postes Canada en société de la Couronne	69
9.2	Gouvernement du Canada, Etat sommaire des opérations — Présentation des Comptes publics	69
9.3	Gouvernement du Canada — Recettes et dépenses, Présentation des Comptes nationaux	72
9.4	Projections financières, Comparaison des Comptes nationaux et des Comptes publics	72
9.5	Gouvernement du Canada — Sommaire, Présentation élargie des Comptes nationaux	73
9.6	Gouvernement du Canada — Recettes, Rapprochement des Comptes publics et des Comptes nationaux	74
9.7	Gouvernement du Canada — Dépenses, Rapprochement des Comptes publics et des Comptes nationaux	75
9.8	Gouvernement du Canada — Opérations non budgétaires, Rapprochement des Comptes publics et des Comptes nationaux élargis	75

Liste des tableaux

1.1	Plan financier, Gouvernement du Canada	3
1.2	Solde budgétaires et dette du gouvernement fédéral, 1972-73 à 1985-86—sommaire	4
1.3	Recettes, dépenses et déficit budgétaire et besoins financiers en pourcentage du PNB	5
1.4	Plans financiers d'octobre 1980 et de novembre 1981 sur une base comparable	8
3.1	Total des dépenses	17
3.2	Plan de dépenses par enveloppe	18
3.3	Dépenses de l'Energie	21
3.4	Dépenses des Affaires sociales	22
3.5	Déficit de Postes Canada	24
3.6	Enveloppe des Affaires extérieures	25
4.1	Taux marginaux d'impôt fédéral proposés pour 1982	32
4.2	Effet des réductions de dépenses fiscales et de l'abaissement des taux marginaux d'imposition sur les contribuables fédéraux, année d'imposition 1982	34
4.3	Estimation de l'incidence sur l'impôt fédéral des mesures budgétaires, compte tenu de l'indexation et de la réduction de l'impôt fédéral, année d'imposition 1982	35
4.4	Comparaison de la taxe fédérale de vente sur les produits intérieurs et les importations	50
4.5	Nouvelles mesures fiscales ayant un effet notable sur la croissance des recettes	51
4.6	Augmentation estimative des recettes des provinces et territoires due aux modifications fiscales	52
6.1	Recettes fédérales perçues sur la production du pétrole et du gaz selon les Comptes publics	56
6.2	Incidence des ententes sur les recettes fédérales	59
6.3	Différences entre la projection du budget de novembre 1981 et celle du budget d'octobre 1980	60
6.4	Recettes budgétaires	61
7.1	Comptes pour fins déterminées	63

VII. Opérations non budgétaires	63
Comptes pour fins déterminées	63
Autres opérations non budgétaires	64
VIII. Financement du déficit	65
IX. Etats comptables supplémentaires	69
Incidence comptable du changement de statut de Postes Canada	69
Projections financières selon les comptes nationaux	70

Table des matières

I. Le plan financier global	1
Déficits	1
Recettes	5
Dépenses	6
Comparaison avec le plan financier d'octobre 1980	6
II. Mesures atténuant l'effet des taux d'intérêt élevés	11
Petites entreprises	12
Agriculteurs	12
Renouvellements d'hypothèques	12
Immeubles locatifs	14
III. Plan de dépenses par enveloppe	15
Développement économique	19
Energie	21
Affaires sociales	21
Justice et affaires légales	23
Services gouvernementaux	23
Parlement	24
Défense	25
Affaires extérieures	25
Arrangements fiscaux	26
Réserve centrale et péremptions	27
Réduction des frais généraux	27
Service de la dette publique	28
IV. Mesures fiscales	29
Objectifs fondamentaux de la politique	29
Réduction des taux d'imposition et indexation	31
Réduction des dépenses fiscales destinées aux particuliers	35
Amélioration des allègements fiscaux sélectifs	41
Mesures fiscales intéressant les sociétés	42
Petites entreprises	44
Autres mesures intéressant les sociétés	47
Taxe fédérale de vente	49
Incidence des principales mesures fiscales sur les recettes	50
V. Autres mesures budgétaires	53
Tarif des douanes	53
Taux d'assurance-chômage	53
VI. Total des recettes budgétaires par grande source	55
Recettes de la production de pétrole et de gaz	55
Total des recettes budgétaires par grande source	60

Les mesures fiscales, les plans de dépenses et les projections de la situation financière de l'Etat qui composent le budget sont des questions vastes et complexes, qui ne peuvent être traitées de manière complète dans l'exposé budgétaire. Aussi le document suivant a-t-il été rédigé afin de donner au Parlement et au public plus de détails sur la stratégie du gouvernement en matière de finances, de dépenses et d'impôt, ainsi que les renseignements nécessaires à une meilleure compréhension de la situation financière du gouvernement.

Le document décrit de manière assez détaillée le plan financier global et le plan de dépenses par enveloppe. Il passe en revue des mesures prises pour atténuer l'effet des taux d'intérêt élevés. Suit un exposé des modifications précises apportées à la fiscalité des particuliers, des sociétés et des ventes ainsi qu'au Tarif des douanes; ces mesures sont mises en rapport avec les grands objectifs du régime fiscal. Des informations techniques complètes sur les mesures fiscales figurent dans un document distinct de renseignements supplémentaires et dans les Avis de motions des voies et moyens.

Des chiffres sont également fournis sur les recettes fédérales, notamment sur l'incidence des ententes conclues récemment en matière d'énergie, sur les opérations non budgétaires du gouvernement et sur le financement de l'Etat. L'effet des modifications influant sur l'interprétation des états comptables de l'administration, comme le changement de statut de Postes Canada, est également expliqué.

Le ministre des Finances

Le plan complet du budget

152

Déposé à la Chambre des communes
par l'honorable Allan J. MacEachen
Vice-premier ministre et ministre des Finances

Le 12 novembre 1981



Le plan complet du budget

Déposé à la Chambre des communes
par l'honorable Allan J. MacEachen
Vice-premier ministre et ministre des Finances

Le 12 novembre 1981

